



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Gemeindliches Friedhofswesen im Freistaat Sachsen

Neuer Druck für die kommunalen
Haushalte?

Christoph Mengs
und Kristina Tyufekchieva

unter Mitarbeit von Max Goldammer,
Moritz Emlein und Philipp Neubert



KOMKIS
ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Mengs, Christoph, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Tyufekchieva, Kristina, LL. M., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Zitierempfehlung: Mengs, Christoph/ Tyufekchieva, Kristina (2021): Gemeindliches Friedhofswesen im Freistaat Sachsen – Neuer Druck für die kommunalen Haushalte?, KOMKIS Analyse, Nr. 18, Leipzig.

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen **Digital Object Identifier (DOI)** verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.18>

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2511-7432

Erscheinungsjahr 2021

Ansprechperson: Christoph Mengs, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter
T +49 341 9733-623 | F + 49 341 9733-589 | mengs@wifa.uni-leipzig.de



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

Inhaltsverzeichnis

I	Kurzzusammenfassung	IV
1	Inhaltliche Einführung	1
2	Rechtliche Verortung des Friedhofswesens	3
2.1	Das Friedhofswesen als (bedingte) gemeindliche Pflichtaufgabe.....	3
2.2	Aufgabenerfüllung und damit verbundene Ausgaben.....	5
2.3	Gemeindliche Einnahmen im Bereich des Friedhofswesens	7
3	Relevante demographische und soziokulturelle Entwicklung	9
3.1	Entwicklung der Einwohnerzahlen	9
3.2	Entwicklung der Sterbefälle	12
3.3	Wandel im Bestattungswesen	15
4	Die Öffentlichen Finanzen im gemeindlichen Bestattungswesen.....	20
4.1	Kommunale Ausgaben im Friedhofswesen.....	20
4.1.1	Bereinigte Ausgaben.....	21
4.1.2	Einordnung der Ergebnisse	31
4.2	Kommunale Einnahmen im Friedhofswesen	36
4.2.1	Bereinigte Einnahmen.....	37
4.2.2	Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben.....	39
4.2.3	Kostendeckungsgrad	41
4.3	Aufgabenbezogener Defizit	43
5	Absehbare Herausforderungen	46
6	Fazit	53
	Literaturverzeichnis	55
	Internetquellenverzeichnis	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Indexierte Einwohnerentwicklung im Freistaat Sachsen seit 1990	10
Abbildung 2: Indexierte Einwohnerentwicklung seit 1990, kreisangehöriger Raum	11
Abbildung 3: Sterbewahrscheinlichkeit in den Neuen Bundesländern, nach Alterskohorten in Jahren (Sterbetafeln 2017/ 2019)	12
Abbildung 4: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 1980 bis 2018, Kreisebene	13
Abbildung 5: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 1980 bis 2017, kreisangehöriger Raum	14
Abbildung 6: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 2000 bis 2018, kreisangehöriger Raum	15
Abbildung 7: Anteil Urnenbestattungen	17
Abbildung 8: Fläche je Sterbefall	19
Abbildung 9: Anteile der Bereinigten Ausgaben in 2017	21
Abbildung 10: Bereinigte Ausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene	22
Abbildung 11: Bereinigte Ausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	23
Abbildung 12: Beschäftigte	24
Abbildung 13: Personalausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene	25
Abbildung 14: Personalausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	26
Abbildung 15: Laufender Sachaufwand in Euro je Einwohner, Kreisebene	27
Abbildung 16: Laufender Sachaufwand in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	28
Abbildung 17: Sachinvestitionen in Euro je Einwohner, Kreisebene	29
Abbildung 18: Sachinvestitionen in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	30
Abbildung 19: Infrastrukturbezogene Ausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene	32
Abbildung 20: Infrastrukturbezogene Ausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	33
Abbildung 21: Bereinigte Ausgaben in Euro je Sterbefall, Kreisebene	34
Abbildung 22: Bereinigte Ausgaben in Euro je Sterbefall, kreisangehörige Städte und Gemeinden	35
Abbildung 23: Ausgaben für Bestattungskosten nach § 74 Sozialgesetzbuch XII	36
Abbildung 24: Anteile der Bereinigten Einnahmen in 2017	37
Abbildung 25: Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner, Kreisebene	38
Abbildung 26: Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner, kreisangehöriger Raum	39
Abbildung 27: Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene	40
Abbildung 28: Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden	41
Abbildung 29: Kostendeckungsgrad und Gesamtdckungsgrad, Kreisebene	42
Abbildung 30: Kostendeckungsgrad und Gesamtdckungsgrad, kreisangehöriger Raum	43
Abbildung 31: Finanzierungssaldo, Kreisebene	44
Abbildung 32: Finanzierungssaldo, kreisangehöriger Raum	45
Abbildung 33: Siebte Regionalisierte Bevölkerungsprognose, Kreisebene	46
Abbildung 34: Siebte Regionalisierte Bevölkerungsprognose, kreisangehöriger Raum	47
Abbildung 35: Indexierte Prognose der Sterbefälle, Kreisebene	48
Abbildung 36: Indexierte Prognose der Sterbefälle, kreisangehöriger Raum	49
Abbildung 37: Indexierte Entwicklung der Sachinvestitionen und infrastrukturegebundenen Ausgaben seit 2000	51

I Kurzzusammenfassung

Die vorliegende KOMKIS Analyse befasst sich mit dem gemeindlichen Friedhofswesen im Freistaat Sachsen. Ziel ist es, die aktuelle Situation zu darzustellen und darauf aufbauend Aussagen zu zukünftigen Entwicklungen zu geben, die die öffentliche Leistungserbringung beeinflussen. Dies erfolgt zunächst anhand einer rechtlichen Einordnung: Das gemeindliche Friedhofswesen ist in Sachsen eine bedingte Pflichtaufgabe, welche sich in vier Teilaufgaben untergliedern lässt. Als weitere zentrale Determinanten wurden demographische und soziokulturelle Entwicklungen erfasst: So konnten sich die Sterbefälle, trotz sinkenden Gesamtbevölkerung, in den letzten Jahren stabilisieren. Auf Grund des hohen Altenquotienten in der sächsischen Bevölkerung ist diese Entwicklung auch in den kommenden Jahren zu erwarten. Zudem wirkt der Wandel an Bestattungsformen maßgeblich auf die Leistungserbringung. Auch hier lässt sich allerdings von einer stabilen Entwicklung ausgehen, da Sachsen bereits durch einen hohen Anteil an Urnengräbern geprägt ist. Als dritter Teil zur Erfassung der aktuellen Situation wurde die kommunale Jahresrechnungsstatistik analysiert. Hierbei konnte ein sehr heterogenes Bild, insbesondere innerhalb des kreisangehörigen Raums, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, herausgearbeitet werden. Auffällig hierbei sind die geringen Kostendeckungsgrade sowie die hohen Ausgaben je Einwohner in den größeren Gemeindegrößenklassen. Aufbauend auf diesen Ergebnissen können absehbare Herausforderungen formuliert werden, die die aktuellen Entwicklungen, unter Maßgabe der prognostizierten demographischen Entwicklung, für die nächsten Jahre fortzeichnen. Hierbei konnte ein zunehmender Druck, insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum herausgearbeitet werden, da diese bisher sehr geringen Ausgaben aufweisen und bisher durch eine geringe Trägerschaft geprägt sind. Zudem ist der prognostizierte Bevölkerungsrückgang, insbesondere in diesen Gemeindegrößenklassen, erheblich. Somit erscheint aus heutiger Sicht für kleinere Städte und Gemeinden ein hoher Handlungsbedarf.

1 Inhaltliche Einführung

Einhergehend mit dem demographischen Wandel im Freistaat Sachsen entstehen für stark betroffene Städte und Gemeinden und deren Haushalte zunehmende finanzielle Belastungen. Dies wirkt sich insbesondere auf Daseinsvorsorgeleistungen, die einen hohen Fixkostenanteil aufweisen, aus. Verschärft wird diese Situation, sofern es nur langfristig möglich ist, Kostenremanenz abzubauen.¹ Auch das gemeindliche Bestattungswesen ist eine solche kommunale Aufgabe, welche in der vorliegenden Analyse näher beleuchtet werden soll.

Im System der staatlichen Daseinsvorsorge nimmt das Friedhofswesen eine Sonderstellung ein. Bedingt wird das an erster Stelle durch die vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen, die Friedhöfen zukommen. Dazu zählen u. a. die kulturhistorische, siedlungsstrukturelle, soziale, ökologische, wirtschaftliche und auch Erholungsfunktion² sowie Eigenschaften, die dem Wesen von Bestattungsorten unabdingbar sind. Oftmals vollzieht sich das Friedhofswesen darüber hinaus an einer Schnittstelle zwischen Staat und religiösen Gemeinschaften, denn historisch bedingt sind Friedhöfe auch ein wichtiger Bereich kirchlicher Arbeit.³ Deswegen nehmen die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften als gesetzlich anerkannte Friedhofsträger⁴ oft stellvertretend für die Städte und Gemeinden oder in Kooperation mit ihnen die anfallenden öffentlichen Aufgaben wahr.

Ziel der vorliegenden KOMKIS Analyse ist es, diese facettenreiche kommunale Aufgabe näher zu beleuchten. Insbesondere wird die heterogene Situation für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden herausgearbeitet. Eine vertiefende Betrachtung der kreisfreien Städte erfolgt demgegenüber nicht, sie fungieren lediglich als Referenz für die kreisangehörigen Gemeindegrößenklassen.

Zunächst wird auf die rechtliche Rahmensetzung eingegangen (Kapitel 2). Dies umfasst eine staatsrechtliche Verortung, eine Aufgliederung der im Rahmen der Aufgabenerfüllung zu erbringenden Aufgaben sowie die Bedingungen für gemeindliche Einnahmen. Anschließend wird auf wesentliche demographische und soziokulturelle Entwicklungen eingegangen, die die Aufgabenerfüllung maßgeblich determinieren (Kapitel 3). Dabei wird zunächst auf die

¹ Eine Kostenremanenz tritt auf, wenn bei sinkender Nachfrage das Angebot nicht proportional sinken kann, sondern auf einem hohen Niveau verbleibt. Ursächlich hierfür ist der hohe Fixkostenanteil, welcher sich im gemeindlichen Friedhofswesen durch den hohen Anteil an Ausgaben für die Instandhaltung der vorhandene Infrastruktur – beispielsweise Wege, Mauern oder Grünverschnitt – ausdrückt.

² Näheres dazu DEUTSCHER STÄDTETAG (2016), S. 3 f.

³ § 1 Satz 4 FriedhVO.

⁴ § 3 SächsBestG.

Wirkung der demographischen Entwicklung im Allgemeinen sowie der Mortalität im Speziellen eingegangen. Danach erfolgt eine finanzwirtschaftliche Betrachtung des Bestattungswesens. Hierbei wird auf die Trägerschaft von Friedhöfen und die Bestattungsformen eingegangen. Daran anschließend erfolgt eine Betrachtung der kommunalen Jahresrechnungsstatistik für den Beobachtungszeitraum 2000 bis 2017 (Kapitel 4). Dabei wird die Ausgabensituation sowie die Einnahmensituation differenziert nach Gemeindegrößenklassen für ausgewählte Kennzahlen dargestellt und ausgewertet, um so divergierende Entwicklungen und Spezifika herauszuarbeiten. Daraus lassen sich absehbare Herausforderungen für die kommunale Ebene abgeleitet (Kapitel 5), die einen erheblichen Einfluss auf das kommunale Friedhofwesen sowohl in rechtlicher als auch in ökonomischer Hinsicht in den folgenden Jahren haben werden. Dazu zählt unter anderem die Entwicklung der Demographie und der Bestattungskultur aber auch die Situation der öffentlichen Finanzen.

2 Rechtliche Verortung des Friedhofswesens

Das Friedhofswesen zeichnet sich durch eine ganze Reihe an Besonderheiten aus, die es im Weiteren darzustellen gilt. An erster Stelle sind das die vielfältigen religiösen, kulturhistorischen, siedlungsstrukturellen, sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und auch die Erholungsfunktion sowie Eigenschaften, die Bestattungsorten zukommen. An zweiter Stelle steht die Kompetenzverteilung bei der Wahrnehmung der damit zusammenhängenden Pflichten. Durch die Verortung der Aufgabe zur staatlichen Daseinsvorsorge einerseits und das zugleich staatlich anerkannte Recht der Religionsgemeinschaften, eigene Friedhöfe anzulegen, andererseits, vollzieht sich das Bestattungswesen an einer Schnittstelle zwischen Kirche und Staat. Nicht zuletzt wirken sich auch gesellschaftliche Entwicklungen in der Bestattungskultur hier entscheidend aus. Dies alles hat einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens sowie auf die Tätigkeit der öffentlichen Hand auf diesem Gebiet und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte.

Das folgende Kapitel soll daher einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Friedhofswesens als Teil der gemeindlichen Daseinsvorsorge verschaffen. Zugleich werden grundlegende Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der gemeindlichen Haushalte vorgestellt, bevor diese im Kapitel 4 anhand der gemeindlichen Jahresrechnungsstatistik durch konkrete Zahlen vertieft behandelt werden.

2.1 Das Friedhofswesen als (bedingte) gemeindliche Pflichtaufgabe

Aus staatsrechtlicher Perspektive gehört das Friedhofswesen im Freistaat Sachsen zu den gemeindlichen (weisungsfreien) Pflichtaufgaben⁵. Pflichtaufgaben sind dem Selbstverwaltungsbereich kommunaler Gebietskörperschaften⁶ zuzurechnen, ihre Erfüllung (das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung) wird jedoch vom Gesetzgeber fest vorgeschrieben. Die Erfüllung der gemeindlichen Pflichtaufgabe kann bei Bedarf auch unter einer Bedingung gestellt werden (sog. bedingte Pflichtaufgaben). Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden bezieht sich dann auf die Art und Weise der Durchführung der Pflichtaufgabe (das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung) und in gewissem Maße auf den Umfang der Realisierung.⁷

Die Verpflichtung sächsischer Gemeinden, konkret der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der kreisfreien Städte, Friedhöfe anzulegen und zu erweitern sowie Leichenhallen zu errichten wird in § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsBestG statuiert, allerdings nur insoweit als „hierfür

⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 SächsBestG.

⁶ Vgl. Art. 85 Abs 1 i. V. m. Art 84 Abs. 1 SächsVerf, aber auch Art. 28 Abs. 2 GG sowie einfachgesetzlich § 2 Abs. 2 SächsGemO.

⁷ Faßbender/ König/ Mussal (2018), Rn 134.

ein öffentliches Bedürfnis besteht“. Das öffentliche Bedürfnis kann insbesondere dann entfallen, wenn auf dem Gemeindegebiet ein weiterer Träger eines aktiven Friedhofs öffentliche Leistungen bereitstellt. Der größte nichtgemeindliche Friedhofsträger in Sachsen mit etwa 1 200 Friedhöfen ist die EVANGELISCH-LUTHERISCHE LANDESKIRCHE SACHSEN. In ihrem kommunalen Einzugsbereich stehen die Friedhöfe in der Regel allen Bürgern, auch unabhängig von ihrer Konfession oder Weltanschauung, als Bestattungsorte zur Verfügung.⁸ Laut Aussage der EVANGELISCH-LUTHERISCHEN LANDESKIRCHE SACHSEN werden jährlich etwa 30 000 der 50 000 Bestattungen in Sachsen auf kirchlichen Friedhöfen der Landeskirche durchgeführt, wobei nur etwa 10 000 der 30 000 Bestattungen kirchliche Bestattungen sind.⁹ Somit übernimmt insbesondere die EVANGELISCH-LUTHERISCHE LANDESKIRCHE SACHSEN einen erheblichen Teil des Friedhofswesens. Damit entfällt für viele Gemeinden die gesetzliche Pflicht zur Unterhaltung und Anlegung von Friedhöfen.

Soweit jedoch ein öffentliches Bedürfnis zu bejahen ist – in der Regel, wenn kein aktiver Friedhof vorhanden ist –, tritt die Verpflichtung der Gemeinde für die Anlegung und Erweiterung ein. In diesem Fall entscheidet sie eigenverantwortlich über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Im Ermessen der Gemeinde stehen insbesondere die Fragen, wo ein Friedhof angelegt wird, ob außerhalb von Reihengräbern auch andere Arten von Grabstätten (Wahlgräber, Gemeinschaftsgrabanlagen) bereitgestellt oder andere Begräbnisformen (Baumbestattung, Urnenbestattung) zugelassen werden sollen.

Über das SächsBestG hinaus enthält das Friedhofswesen eine Reihe weiterer Vorschriften, die für die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung eine Rolle spielen. Dazu zählen unter anderem das Gräbergesetz, die VwV SächsBestG¹⁰, die VwV verwaiste jüdische Friedhöfe¹¹ und die VE Kommunalbeteiligung Friedhofskosten¹². Aber auch über das Friedhofswesen hinaus ist das Anlegen und Unterhalten gemeindlicher Friedhöfe an Bestimmungen des Nachbarrechtes, des Umwelt-, Denkmal-, Landschafts- und Naturschutzes gebunden.

⁸ Die Verpflichtung, die Bestattung auch Angehörigen anderen Glaubens und Personen, die keiner Glaubensgemeinschaft angehören, auf Friedhöfen in kirchlicher Trägerschaft zu gestatten, ergibt sich aus § 2 FriedhVO; vgl. auch Evangelisch-Lutherisches Landeskirchenamt Sachsens [15.12.2020].

⁹ Im Rahmen der Erstellung der vorliegenden KOMKIS Analyse wurde unter anderem eine Anfrage an die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsen gestellt.

¹⁰ Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Durchführung bestimmter Regelungen des Sächsischen Bestattungsgesetzes vom 18. März 2011

¹¹ Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales über die Betreuung der verwaisten Friedhöfe der ehemaligen jüdischen Gemeinden im Freistaat Sachsen vom 27. Dezember 2002.

¹² Rahmenvereinbarung über Grundsätze für eine angemessene Beteiligung der Kommunen am Kostenaufwand kirchlicher Friedhofsträger vom 18. Dezember 2000 (ABl. 2001 S. A 29).

Zuständiges Organ für die Aufgabenerfüllung ist der Gemeinde- bzw. Stadtrat.¹³ Zu den Hauptpflichten des Gemeinderats gehört der Erlass von Friedhofssatzungen, die unter anderem die Benutzung von Gemeindefriedhöfen und Leichenhallen, die Gestaltung von Grabstätten sowie die Gebührenpflicht für die Nutzer regeln.¹⁴ Die Gemeinde unterliegt dabei der Rechtsaufsicht.¹⁵ Rechtsaufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden ist das Landratsamt, für Kreisfreie Städte die Landesdirektion Sachsen.¹⁶

2.2 Aufgabenerfüllung und damit verbundene Ausgaben

Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen hat für die kommunale Ebene stets auch eine finanzielle Dimension. Die Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft im Sinne einer dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung entsprechend zu planen und zu führen.¹⁷ Dies wirkt sich auf die Einnahmen-, vor allem aber auf die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte aus. Nachfolgende Ausführungen verschaffen einen Überblick über ausgabenrelevanten Aufgaben, die für sächsischer Kommunen im Friedhofswesen auftreten.

Vom Gesetz definierte Bestattungsplätze sind in Sachsen die Gemeindefriedhöfe, Friedhöfe beziehungsweise Grabstätten der Kirchen und Religionsgemeinschaften, Anstaltsfriedhöfe und sonstige private Bestattungsplätze mit behördlicher Genehmigung. Haushaltsrelevante Ausgaben treffen Gemeinden generell im Hinblick auf die ersten zwei Kategorien: Während neue Friedhöfe kaum mehr angelegt werden, betreffen die meisten finanzrelevanten Ausgaben im Friedhofswesen die Unterhaltung eigener bestehender gemeindlicher Friedhöfe oder die Kostenbeteiligung bei der Unterhaltung kirchlicher Friedhöfe.

Werden die kommunalen Ausgaben nach den gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten strukturiert, so ergeben sich für die Kommunen folgende haushaltsrelevante Maßnahmen auf der Ausgabenseite im Hinblick auf

- (1) das Anlegen und Unterhalten eigener Friedhöfe,
- (2) die Beteiligung der Kommunen am Kostenaufwand kirchlicher Friedhofsträger,
- (3) die Kostenbeteiligung an verwaisten jüdischen Friedhöfen und bei der Erhaltung und Pflege der Grabstätten von Opfern des Krieges und der Gewaltherrschaft sowie
- (4) Ausgaben für Sozialbestattungen und ordnungsbehördlich angeordneten Bestattungen.

(1) Das Anlegen und der Betrieb eigener Friedhöfe umfassen die Schaffung und Unterhaltung der erforderlichen Infrastruktur, die Bereitstellung der personellen Kapazitäten und die

¹³ § 28 Abs. 1 SächsGemO.

¹⁴ §§ 4, 14 SächsGemO i. V. m. § 7 Abs. 1 SächsBestG.

¹⁵ Nach § 111 Abs. 1 - 118 SächsGemO.

¹⁶ § 112 Abs. 1 SächsGemO.

¹⁷ § 72 Abs. 1 S. 1 SächsGemO.

Durchführung von Bestattungsdienstleistungen. Konkret zählen dazu unter anderem die bauliche Sanierung oder Errichtung notwendiger Friedhofsbauten, Durchführung des Winterdienstes, Geräteanschaffung, Abfallentsorgung, Bau-, Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Gehwegen, Treppen, Mauern, Bänken und Wasserleitungen, aber auch die Durchführung des Winterdienstes und die Pflege der Grünflächen. Die Ausgaben umfassen zudem die laufenden Energie- und Betriebskosten, Abwassergebühren und Lohnkosten. Aus hauswirtschaftlicher Sicht sind diese Auszahlungen Gegenstand der jährlichen Statistik der Ein- und Auszahlungen (Jahresrechnungsstatistik) der Gemeinden. Sie wurden in der Vergangenheit in der kameralen Gliederung 751 – Friedhöfe, Friedhofshallen, Krematorien und dergleichen – verbucht, im doppischen Haushaltsrahmen ist das Produkt 553 – Friedhofs- und Bestattungswesen – angesprochen. Eine tiefgreifende Analyse der gemeindlichen Ausgaben wird in Kapitel 4.1 vorgenommen.

(2) Darüber hinaus besteht eine grundsätzliche Pflicht der Gemeinden, sich am Kostenaufwand anderer Träger angemessen zu beteiligen.¹⁸ Eine Finanzierungslast trifft eine Gemeinde vor allem dann, wenn der kirchliche Friedhofsträger seine Kosten nicht durch Gebühreneinnahmen decken kann und in zumutbarer Entfernung keine gemeindlichen Friedhöfe bestehen oder die gemeindlichen Bestattungsplätze nicht ausreichen. Die Kostenbeteiligung muss angemessen sein. Sie kann durch Sachleistungen und/ oder durch Bereitstellung finanzieller Mittel erfolgen. Das Nähere wird durch Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem anderen Friedhofsträger geregelt. Statistisch relevante Daten oder Aufzeichnungen über die Anzahl entsprechender Vereinbarungen der Gemeinden existieren für Sachsen nicht. Auf Grund der hohen Anzahl an kirchlichen Friedhöfen kann vermutet werden, dass diese Kostenbeteiligungspflicht eine Vielzahl insbesondere kleinerer Gemeinden betreffen könnte.

(3) Schließlich obliegen den Städten und Gemeinden Betreuungspflichten (einschließlich anteilige Kostenbeteiligungspflichten) bezogen auf die Unterhaltung von verwaisten jüdischen Friedhöfen¹⁹ sowie die Erhaltung und Pflege der Grabstätten der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft²⁰. Derzeit werden im Freistaat Sachsen neun jüdische Friedhöfe mit einer Gesamtfläche von 40 440 m² betreut. Diese befinden sich auf dem Territorium von zwei kreisfreien Städten und sechs kreisangehörigen Gemeinden. Die Maßnahmen zur Betreuung, die durch die acht Gemeinden ergriffen werden, umfassen die dauernde Erhaltung, Sicherung, Pflege und Instandsetzung der Anlagen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und der rituellen Gesichtspunkte.²¹ Die Kosten hierfür sind vorerst von den Gemeinden selbst

¹⁸ § 4 SächsBestG.

¹⁹ Vgl. hierzu VwV verwaiste jüdische Friedhöfe.

²⁰ § 8a Abs. 1 SächsBestG i. V. m. § 5 Gräbergesetz.

²¹ Vgl. Punkt II 3. der VwV verwaiste jüdische Friedhöfe.

zu tragen. Im Rahmen einer Projektförderung können auf Antrag staatliche Zuwendungen als Zuschuss in Form einer Anteilfinanzierung gewährt werden.

Ferner sind die Gemeinden für die Feststellung und Erhaltung der Gräber und Grabanlagen der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft zuständig²². Dazu gehört deren Erhaltung, Sicherung, Instandsetzung und Pflege. Die hierfür anfallenden finanziellen Aufwendungen werden von den Städten und Gemeinden zunächst ausgelegt. Eine spätere Erstattung erfolgt im Wege einer Bezuschussung.

(4) Vollständigkeitshalber wird hier auch kurz auf die kommunalen Ausgaben für Sozialbestattungen und ordnungsbehördlich angeordneten Bestattungen eingegangen.²³ Sind die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, obliegt der örtlich und sachlich zuständigen Gemeinde hier eine Kostentragungspflicht. Diese umfasst die Übernahme der erforderlichen Bestattungskosten in sozialhilferechtlichen Bedarfsfällen²⁴ sowie für den Fall, dass kein Bestattungspflichtiger vorhanden bzw. dieser nicht rechtzeitig zu ermitteln ist oder dieser seiner Pflicht nicht nachkommt²⁵. Wie hoch die Kosten für Sozialbestattungen anfallen, wird näher in Kapitel 4.1.2.3 dargelegt.

2.3 Gemeindliche Einnahmen im Bereich des Friedhofswesens

Im Rahmen des Friedhofswesens erfüllen Gemeinden zahlreiche Leistungen (vgl. dazu 2.1). Die hierfür von ihnen verausgabten Gelder können sowohl einmaliger (insbesondere Baumaßnahmen an der Friedhofsinfrastruktur) als auch laufender Natur (z. B. Lohnkosten, laufende Energie- und Betriebskosten) sein. Um diese Ausgaben zu finanzieren, brauchen die Gemeinden genügend Einnahmen. Nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung²⁶ haben sie die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel primär durch öffentlich-rechtliche Entgelte - insbesondere Gebühren - zu generieren. Dabei gehört das Bestattungswesen zu den Einrichtungen, die typischerweise eine volle Kostendeckung erreichen sollten.²⁷ Lediglich einzelne Ausgaben der Gemeinden werden hier durch andere Mittel gedeckt.

Im Rahmen ihrer Abgabehoheit²⁸ steht es den Gemeinden frei, kommunale Abgaben, insbesondere in Form von Gebühren zu erheben. In Anlehnung an § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsBestG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 SächsKAG erfolgt die Festsetzung der Gebührenpflicht und der

²² Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 8a SächsBestG i. V. m. § 5 Gräbergesetz.

²³ Diese werden auch Bestattung von Amts wegen, ordnungsbehördliche (Not-)Bestattung oder Ersatzbestattung genannt.

²⁴ Nach § 74 SGB XII.

²⁵ § 10 Abs. 3 SächsBestG.

²⁶ Siehe § 73 SächsGemO.

²⁷ Faßbender/ König/ Mussal (2018), S. 356 f.

²⁸ Zu den (verfassungs)rechtlichen Grundlagen der Abgabehoheit vgl. insb. Faßbender/ König/ Mussal (2018), S. 344 f.

Gebührenmaßstab über eine Satzung. Meist handelt es sich hierbei um eine von der allgemeinen Friedhofssatzung getrennt erlassene sogenannte Gebühren-, Kosten- oder auch Bestattungsgebührensatzung.

Zwei Besonderheiten sind bei der Gebührenerhebung im Bereich des Friedhofswesens besonders hervorzuheben. Die eine betrifft den Vertretbarkeitsgrundsatz des § 73 Abs. 3 Sächs-GemO. Hierbei haben die Gemeinden bei der Einnahmenbeschaffung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Dies könnte im Einzelfall dazu führen, dass Gebühren so bemessen werden, dass sie die gemeindlichen Aufwendungen nicht voll ausgleichen können. Eine zweite Besonderheit bildet das Kostendeckungsprinzip. Hiernach dürfen die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden.²⁹ Dies umfasst auch das Verbot der Gewinnerwirtschaftung. Mit anderen Worten haben sich Gemeinden bei der Bemessung der in ihren Kostensatzungen festgesetzten Gebühren an den tatsächlich entstehenden Kosten für ihre Verwaltungsaufwand zu orientieren, ohne grundsätzlich dabei Überschüsse zu erwirtschaften.³⁰

Ein Teil der mit den kommunalen Aufgaben verbundenen Ausgaben wird zudem durch Zuweisungen und Zuschüsse vom Freistaat Sachsen bzw. vom Bund (meist bei Auftragsangelegenheiten) gedeckt. Dies trifft insbesondere auf die Kosten bei der Erhaltung und Pflege der verwaisten jüdischen Friedhöfe sowie der Grabstätten von Opfern des Krieges und der Gewaltherrschaft zu, die jedoch nur anteilig im Rahmen der Kostenübernahme mitgetragen werden. Ebenfalls werden die Ausgaben im Rahmen der Sozialbestattungen durchentsprechende oben genannter Zuweisungen kompensiert.

²⁹ § 10 Abs. 1 S. 1 SächsKAG.

³⁰ Dabei sind Überschüsse nicht generell von vorneherein unzulässig. Nach Maßgaben des § 10 Abs. 2 SächsKAG kann ein Gebührenbemessungszeitraum von höchstens fünf Jahren festgesetzt werden, bei dem aufgrund der Kalkulation in einigen der Jahre ein Überschuss erzielt werden kann. Allerdings sind die Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraumes ergeben, innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen.

3 Relevante demographische und soziokulturelle Entwicklung

Die wichtigste Determinante für das gemeindliche Friedhofswesen bildet die demographische Entwicklung. Dazu zählen die Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie die Entwicklung der Sterbefälle. Darüber hinaus spielt aber auch der Wandel in der Bestattungskultur eine bedeutende Rolle. Nachfolgend werden diese drei Faktoren näher beleuchtet.

3.1 Entwicklung der Einwohnerzahlen

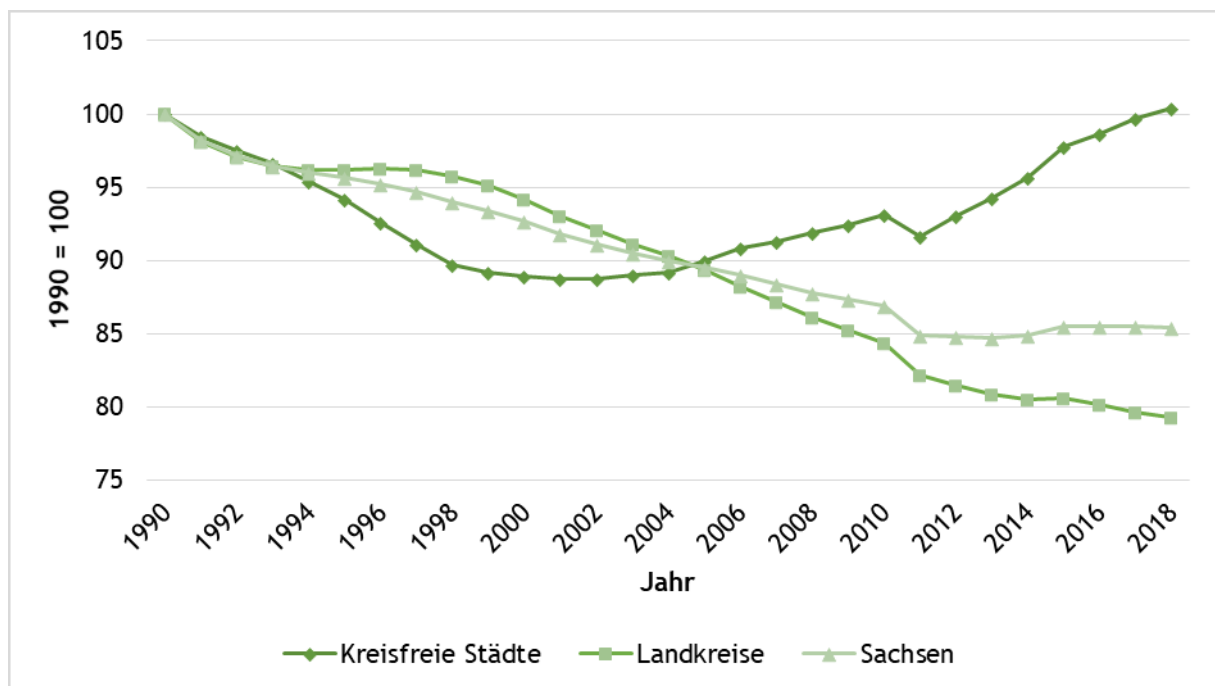
Maßgeblich für die Belegung und somit für die Auslastung der Friedhöfe sind an erster Stelle die Sterbefälle. Dabei wird deren Anzahl durch die allgemeine demographische Entwicklung beeinflusst, weshalb auch eine kurze Betrachtung der Einwohnerentwicklung erfolgt. Auf diese wird im vorliegenden Abschnitt eingegangen.

Die Entwicklung der Gesamtbevölkerung im heutigen Freistaat Sachsen war bereits vor der Wiedervereinigung rückläufig und hat sich seit 1990 deutlich verstärkt. Während 1990 noch etwa 4,776 Mio. Einwohner gemeldet waren, sank die Bevölkerung bis zum Jahr 2018 auf etwa 4,075 Mio. – dies entspricht einem Rückgang von 14,7 Prozent. Die Entwicklung erfolgte allerdings räumlich disparat, insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre zeigte sich eine deutlich unterschiedliche Entwicklung zwischen dem urbanen und ländlichen Raum (vgl. [Abbildung 1](#)). So verzeichneten die heutigen drei kreisfreien Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz zunächst einen stärkeren Bevölkerungsrückgang als der ländliche Raum, insbesondere von 1994 bis 1998. Hingegen gelang es den heutigen zehn Landkreisen in dieser Phase, ihre Bevölkerung zu stabilisieren. Ursache hierfür ist die Suburbanisierung: Viele Sachsen erfüllten sich in der zweiten Phase der 1990er Jahre ihren Traum vom Eigenheim.³¹

Zu Beginn der 2000er Jahre kehrte sich der Trend um, die heutigen drei kreisfreien Städte stabilisierten ihre Einwohnerentwicklung, wohingegen die heutigen zehn Landkreise stetig an Bevölkerung verloren. Werden die zehn Landkreise zusammen dargestellt, besteht dieser rückläufige Trend bis heute, sodass die Landkreise seit der Wiedervereinigung einen Bevölkerungsrückgang von ca. 20 Prozent zu verzeichnen hatten. Den drei kreisfreien Städten gelang hingegen nicht nur eine Stabilisierung der Bevölkerung, sondern es erfolgte ein kontinuierlicher Bevölkerungszuwachs – der Bruch von 2010 auf 2011 lässt sich durch den durchgeführten Zensus erklären.

³¹ Zu den vielen Facetten im Kontext der Suburbanisierung in den 1990er Jahren in Ostdeutschland – siehe Moser/ Breuste (2000).

Abbildung 1: Indexierte Einwohnerentwicklung im Freistaat Sachsen seit 1990



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

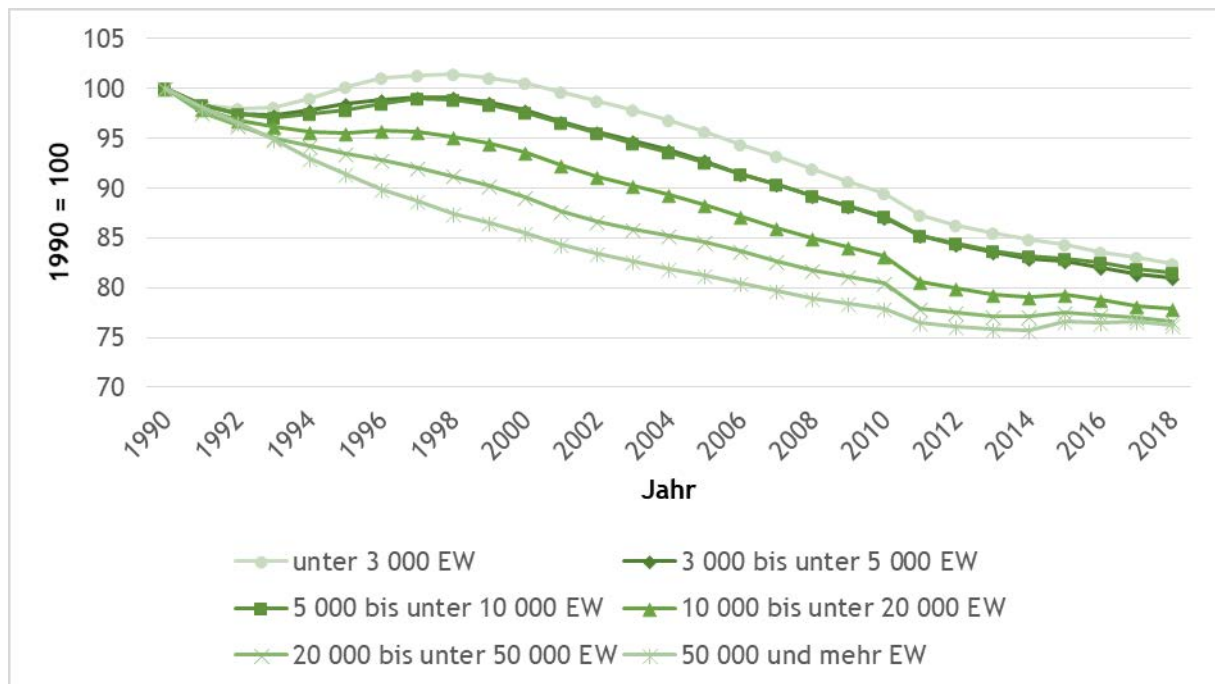
In einem besonderen Maße konnten sich Dresden und Leipzig von der allgemeinen Entwicklung entkoppeln. Zunächst stagnierte in den frühen 2000er Jahren dort die Bevölkerung, seit Mitte der 2000er Jahre zeigt sich hingegen ein positiver Trend. Letztlich konnte Dresden seit 1990 um etwa 8,9 Prozent und Leipzig um 6,4 Prozent wachsen. Chemnitz, als dritte sächsische Großstadt, verzeichnete dagegen von 1990 bis 2018 im Saldo einen erheblichen Rückgang um etwa 21,9 Prozent. Im Vergleich zu den beiden anderen kreisfreien Städten konnte Chemnitz seit Mitte der 2000er lediglich eine Stabilisierung der Einwohnerzahl erreichen, während sowohl Leipzig als auch Dresden substantielle Zuzüge verzeichneten.

Auch innerhalb der Gruppe der Landkreise waren die Entwicklungen seit 1990 nicht homogen. So war der Bevölkerungsrückgang im Landkreis Görlitz mit -31,2 Prozent am stärksten, wohingegen der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit -10,6 Prozent den geringsten Rückgang verzeichnete.³² Auf der Ebene der Gemeindegrößenklassen lässt sich ebenfalls eine divergierende Entwicklung erkennen. So wird aus [Abbildung 2](#) ersichtlich, dass die Mittelstädte (50 000 bis 100 000 Einwohner) und die großen Kleinstädte (20 000 bis unter 50 000 Einwohner) bis zum Beginn der 2010er Jahre einen stetigen Rückgang verzeichneten, während die Städte und Gemeinden mit unter 20 000 Einwohnern bedingt durch die Suburbanisierung eine bisweilen positive Bevölkerungsentwicklung verzeichneten. Gerade den kleineren sächsischen Gemeinden gelang ein substantieller Bevölkerungszuwachs in der zweiten

³² Siehe Fachserien zum Bevölkerungsstand des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Hälfte der 1990er Jahre. Im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende waren alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch einen Bevölkerungsrückgang geprägt. Seit der Revision der statistischen Daten im Rahmen des Zensus' 2011 stabilisierte sich der demographische Abwärtstrend.³³

Abbildung 2: Indexierte Einwohnerentwicklung seit 1990, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Einhergehend mit dem Bevölkerungsrückgang im Freistaat Sachsen hat sich auch die Altersstruktur der Einwohner seit 1990 stark verändert. So erhöhte sich der Anteil der über-64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung – kurz Altenquotient – von etwa 15,7 Prozent im Jahr 1990 auf etwa 26,1 Prozent im Jahr 2018. Zugleich sank der Jugendquotient, der den Anteil der unter-20-Jährigen an der Bevölkerung erfasst, von 24 Prozent auf 17,3 Prozent.³⁴

Zusammenfassend ist festzustellen, dass neben einer zunehmenden Überalterung der sächsischen Bevölkerung eine räumliche Konzentration der Bevölkerung auf die Großstädte sowie eine stabile Entwicklung der Bevölkerung der Klein- und Mittelstädte im ländlichen Raum in den letzten beiden Jahrzehnten erfolgte. Ursächlich für die heterogenen Einwohnerentwicklungen seit den 1990er Jahren ist nicht die natürliche Bevölkerungsentwicklung, als vielmehr die Wanderungsbewegungen.

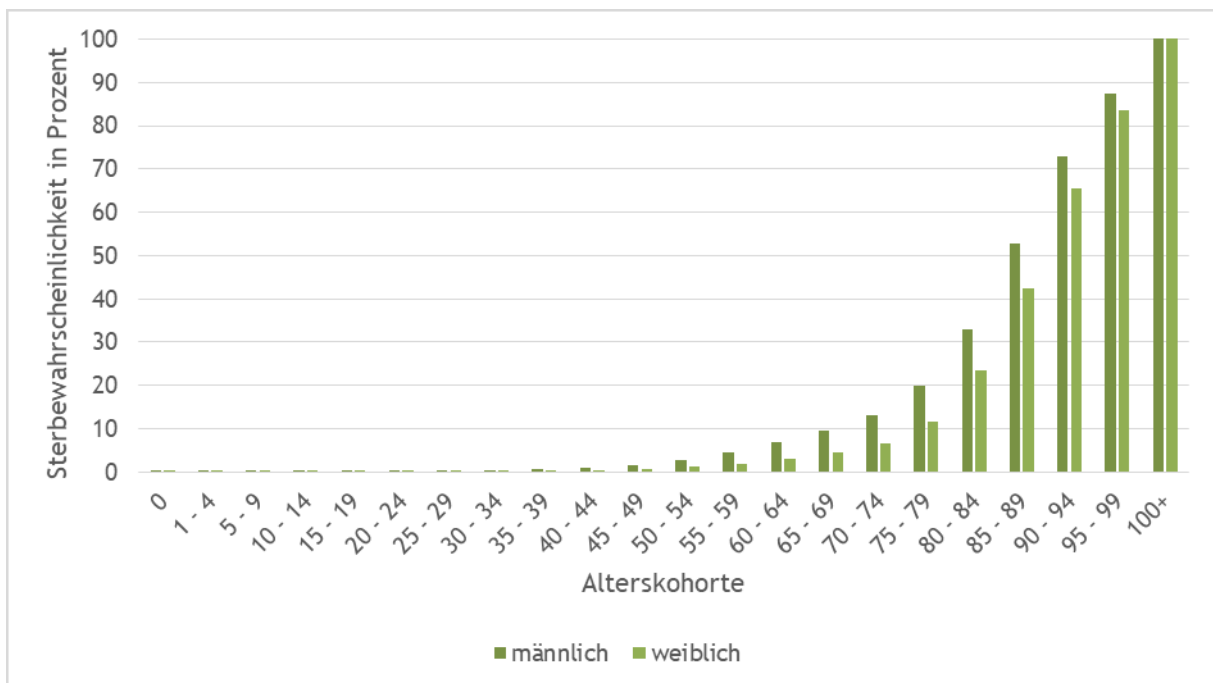
³³ Siehe Fachserien zum Bevölkerungsstand des Statistischen Landesamts des Freistaates Sachsen.

³⁴ Ebd.

3.2 Entwicklung der Sterbefälle

Die beschriebene demographische Entwicklung wirkt sich in zweifacher Hinsicht auf die Entwicklung der Sterbefälle aus: Neben der allgemein rückläufigen Bevölkerungsentwicklung spielt besonders die unterschiedliche Sterbewahrscheinlichkeit innerhalb der Alterskohorten eine entscheidende Rolle. So nimmt nach den aktuellen Sterbetafeln des Bundesamtes für Statistik die Sterbewahrscheinlichkeit ab dem 50. Lebensjahr überproportional zu, wie auch in Abbildung 3 dargestellt ist. Aus diesem Grund weisen insbesondere Gebietskörperschaften mit einem höheren Altenquotienten auch ein erhöhtes Aufkommen an Sterbefällen im Verhältnis zur Bevölkerung auf.³⁵

Abbildung 3: Sterbewahrscheinlichkeit in den Neuen Bundesländern, nach Alterskohorten in Jahren (Sterbetafeln 2017/ 2019)



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2020).

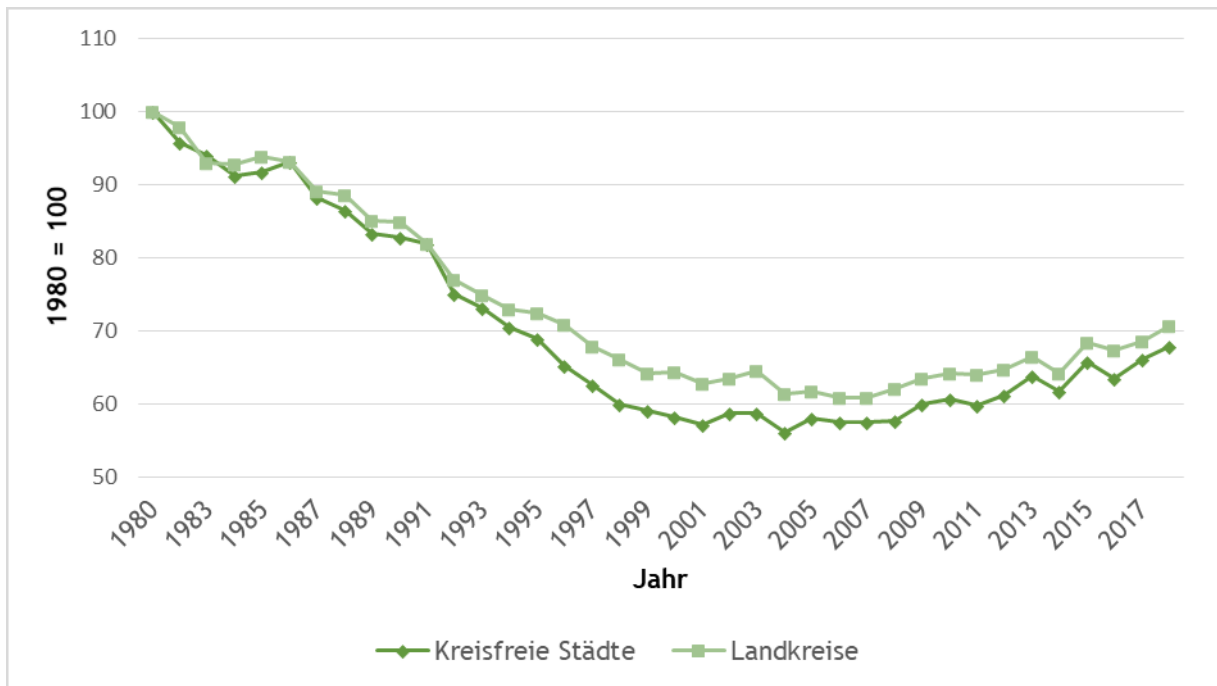
Die Entwicklung der Sterbefälle ist in [Abbildung 4](#) indexiert nach kreisfreien Städten sowie Landkreisen für das Basisjahr 1980 dargestellt.³⁶ Der für die Jahre 1980 bis 2000 kontinuierlich erfolgte Rückgang der Sterbefälle ist vor allem durch den Bevölkerungsrückgang in dieser Phase begründet. Die mit dem Bevölkerungsrückgang einhergehende Überalterung drückt

³⁵ Die in Abb. 3 dargestellte Sterbewahrscheinlichkeit in den Neuen Bundesländern ist auf der Abszisse nach Alterskohorten abgetragen und nach männlich und weiblich differenziert. Je höher der jeweilige Balken ist, desto höher ist der Anteil an der Bevölkerung, der in dieser Alterskohorte innerhalb eines Jahres im Erfassungszeitraum 2017/ 2019 verstorben ist.

³⁶ Eine Darstellung der Entwicklung der Sterbefälle ab 1980 erscheint zielführend, da die Mindestruhezeit von Gräbern 20 Jahre beträgt (§6 Abs. 2 SächsBestG). Folglich wirken Sterbefälle aus dem Jahr 1980 bis mindestens in das Jahr 2000 und haben daher einen maßgeblichen Einfluss auf die Auslastung der Friedhöfe sowie die Einnahmen und Ausgaben.

sich im stetig steigenden Altenquotienten aus. Für die Entwicklung der Sterbefälle folgte daher ein Wiederanstieg ab Ende der 1990er Jahre.

Abbildung 4: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 1980 bis 2018, Kreisebene

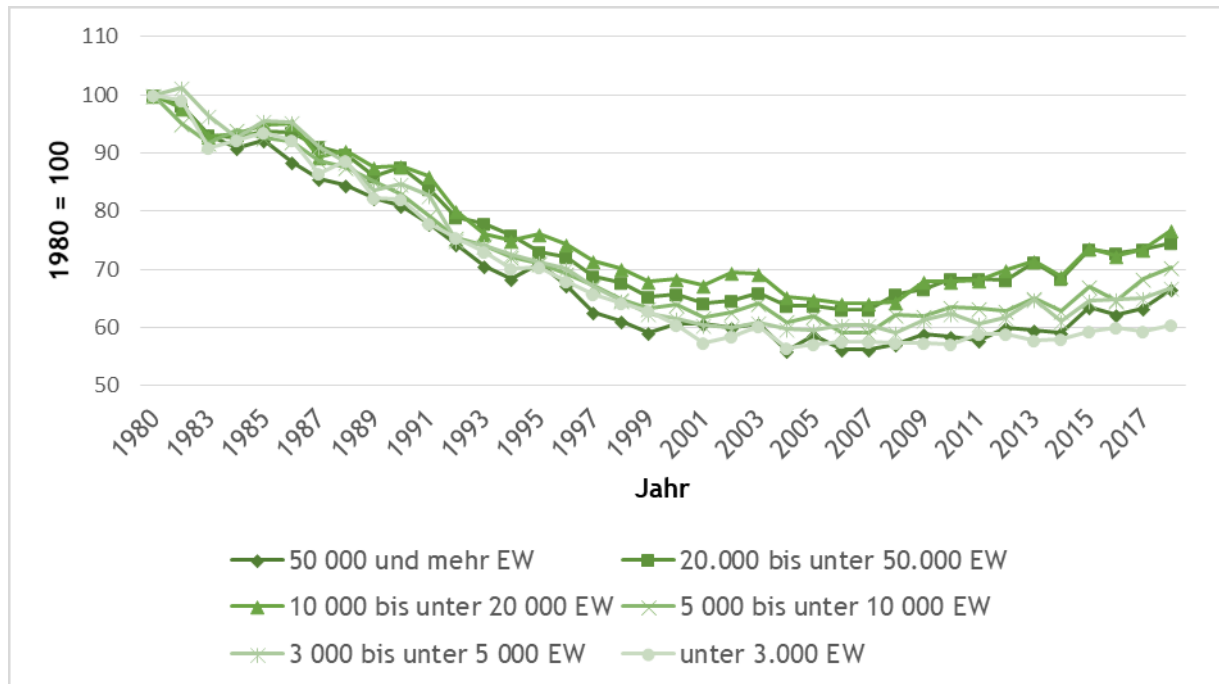


Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Trotz des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs entwickelt sich die Anzahl der Sterbefälle seit Anfang der 2000er Jahre stabil und nimmt in der Tendenz sogar landesweit zu. Inwieweit diese Entwicklung mittel- und langfristig anhält, wird in Kapitel 5 diskutiert.

Dieser Befund kann auch bei einer detaillierten Betrachtung auf alle Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum übertragen werden, wie aus [Abbildung 5](#) ersichtlich wird.

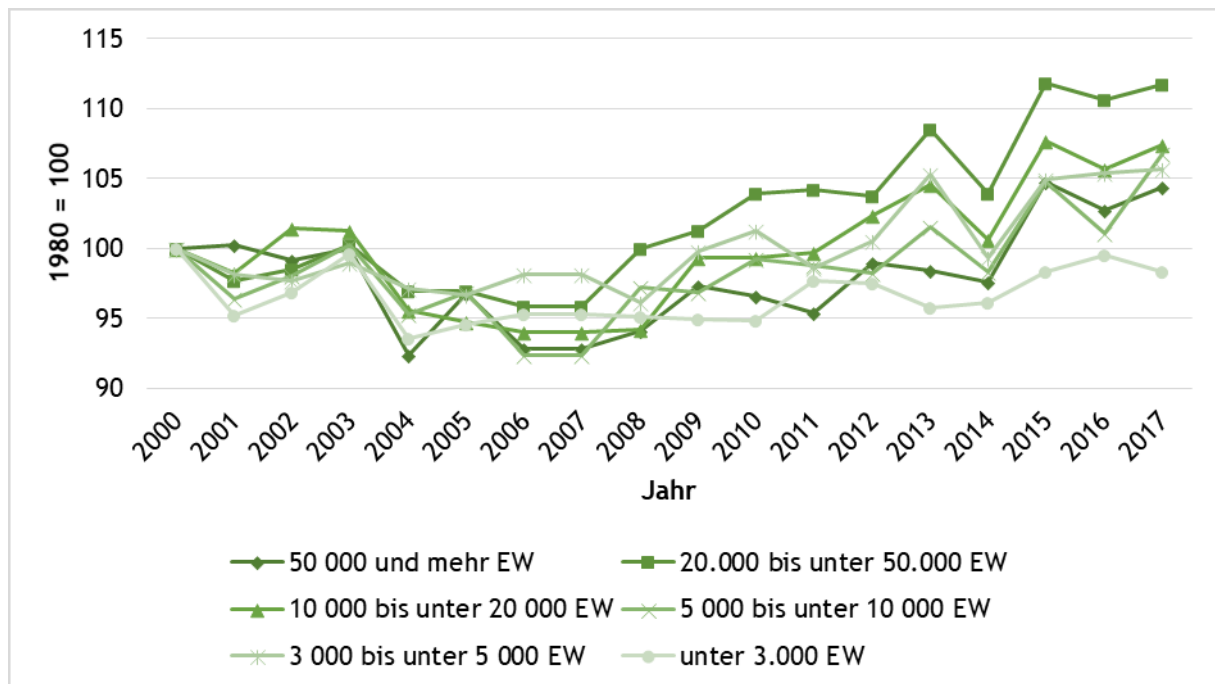
Abbildung 5: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 1980 bis 2017, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Vor allem der Vergleich mit dem Basisjahr 2000 ([Abbildung 6](#)) lässt die Entwicklungen der letzten Jahre offensichtlicher werden: Insgesamt stiegen die Sterbefälle wieder leicht an. Nur in der kleinsten Gemeindegrößenklasse mit weniger als 3 000 Einwohnern kommt es lediglich zu einer Seitwärtsbewegung. So erreichen kleine Gemeinden mit unter 3 000 Einwohnern erst im Jahr 2018 wieder das Niveau an Sterbefällen aus dem Basisjahr 2000.

Abbildung 6: Indexierte Entwicklung der Sterbefälle von 2000 bis 2018, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die räumlich disparate Entwicklung der Bevölkerung im gewählten Betrachtungszeitraum nicht direkt auf die Entwicklung der Sterbefälle übertragen lässt. So führt die steigende Überalterung der Bevölkerung seit etwa zehn Jahren zu einem kontinuierlichen Anstieg der Sterbefälle. Dieser Befund gilt, bis auf Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern, über alle Einwohnergruppen hinweg. Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass die Anzahl an Sterbefällen seit dem Jahr 1980 deutlich zurückgegangen ist. Auch der Anstieg der letzten zehn Jahre kompensiert diese Tatsache nicht, so dass die Anzahl an Sterbefällen weit unter der Anzahl in den 1980er Jahren liegt.

Zusammenfassend lässt sich eine direkte Wirkung der demographischen Entwicklung auf die Entwicklung der Sterbefälle feststellen – insbesondere, wenn die Entwicklung des Altersquotienten berücksichtigt wird. Dabei blieb die Anzahl der Sterbefälle seit Mitte der 2000er Jahre nicht konstant, sondern steigen seitdem leicht an.

3.3 Wandel im Bestattungswesen

Neben den bereits dargestellten demographischen Faktoren wirken gesellschaftliche Entwicklungen auf das Bestattungswesen. Diese werden im folgenden Abschnitt zusammenfassend dargestellt.

Der erste Wandel, der noch heute auf die Strukturen des Friedhofswesens wirkt, war das Aufbrechen des kirchlichen Bestattungsmonopols. So erfolgte am Ende des 18. und zu Beginn

des 19. Jahrhunderts im Rahmen der industriellen Revolution eine umfassende gesellschaftliche Transformation.³⁷ Auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik erfolgte im Zuge der napoleonischen Kriege zudem eine Verdrängung der Kirche aus dem fortan dem staatlichen Handeln zugeordneten Bestattungswesen. Dies gilt insbesondere für die linksrheinischen Gebiete. Das damalige Königreich Sachsen, Verbündeter Napoleons, konnte jedoch viele Reformen, die andernorts im ehemaligen Heiligen Römischen Reich Deutscher Nationen oktroyiert wurden, verhindern – so auch im Bestattungswesen. Dies wirkt noch bis heute auf das Friedhofswesen im Freistaat Sachsen und drückt sich in der Verteilung der Trägerschaft von Friedhöfen aus: Von den schätzungsweise 1 800 Friedhöfen im Freistaat Sachsen sind lediglich 350 bis 400 in kommunaler Trägerschaft. Die deutliche Mehrheit befindet sich in kirchlicher Trägerschaft und teilt sich mit etwa 1 200 auf die EVANGELISCH-LUTHERISCHE LANDESKIRCHE SACHSEN, mit etwa 200 bis 250 auf die EVANGELISCHE KIRCHE IN MITTELDEUTSCHLAND, die EVANGELISCHE KIRCHE BERLIN-BRANDENBURG-SCHLESISCHE OBERLAUSITZ sowie weitere Religionsgemeinschaft auf. Ferner existiert eine nicht zu bestimmende, jedoch geringe Zahl, an Anstaltsfriedhöfen sowie Friedhöfen in privater Trägerschaft.³⁸

Die heutigen sächsischen Friedhöfe in kommunale Trägerschaft wurden mehrheitlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sowie zu Beginn des 20. Jahrhunderts angelegt. Dies überschneidet sich zeitlich mit dem zweiten, noch heute wirkenden Wandel im Bestattungswesen – dem Wandel der Bestattungsform. Grundsätzlich besteht heutzutage bei Bestattungen die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Formen auszuwählen. Historisch unterschied man zwischen zwei Formen: Der Urnenbestattung, auch Feuerbestattung genannt, sowie der Reihengrabbestattung, auch Erdbestattung genannt. Dabei ist die Feuerbestattung erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit dem ersten Krematorium im Deutschen Reich im Jahr 1878 in Gotha aufgekommen.³⁹ Die Verbreitung von Krematorien und den damit einhergehenden Anstieg an Urnenbestattungen lässt sich aus heutiger Sicht auf mehrere Faktoren zurückführen: Erstens traten immer mehr infrastrukturelle Probleme für den Betrieb von Friedhöfen in urbanen Räumen auf, welche einschneidende Änderungen im Bestattungswesen notwendig machten. Insbesondere wurde dies durch das rasante städtische Bevölkerungswachstum angetrieben, in dessen Folge Raumnot für weitere Friedhofsflächen bestand. Aber auch die gesteigerte Sensibilität für hygienische Probleme spielte eine Rolle, da viele Großstädte zu dieser Zeit regelmäßig von Seuchen heimgesucht worden und Erdbestattungen

³⁷ Vgl. Thieme (2013), S.333 f.

³⁸ Da keine amtliche Statistik zu Friedhöfen existiert stellen die genannten Werte eigenen Schätzungen dar, die auf Grundlage einer Recherche der Autoren entstanden.

³⁹ Vgl. Fischer (1996), S. 94.

eine Gesundheitsgefährdung darstellten. Zusätzlich ermöglichten neue technische Entwicklungen einen rasanten Anstieg von Urnenbestattungen, da diese den Betrieb von modernen Krematorien ermöglichten. Somit erschien die Feuerbestattung als ein pragmatisch-rationaler Weg, um mit der sich wandelnden Situation umzugehen.⁴⁰ Zum Durchbruch der Feuerbestattung verhalfen nach FISCHER eine breite Akzeptanz in der Arbeiterschaft und die Rationalisierung im kommunalen Bestattungswesen.⁴¹

Damit stieg der Anteil an Urnenbestattung zunächst in urbanen Räumen, ist aber gegenwärtig auch in ländlichen Räumen weit verbreitet. Der Wandel und die Entwicklungen der Bestattungsformen können nur anhand unregelmäßig erfolgter Teilerhebungen abgebildet werden. Grund dafür ist die fehlende amtliche Statistik oder fehlende regelmäßige Vollerhebungen von Forschungseinrichtungen. Ein Überblick zu bundesweiten Entwicklungen gibt [Abbildung 7](#). Es wird ersichtlich, dass in den neuen Ländern die Urnenbestattung deutlich verbreiteter ist als in den alten Ländern. Insbesondere Sachsen sticht mit seinem hohen Anteil an Urnenbestattungen hervor. Der Anteil nimmt in allen drei betrachteten Räumen über den dargestellten Zeitverlauf zu.

Abbildung 7: Anteil Urnenbestattungen



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Deutscher Städtetag (1993, 1997 und 1999) und Gütegemeinschaft Feuerbestattungsanlagen e.V. (2016 und 2020).

Ein dritter – als wesentlich zu benennender – Wandel setzte verstärkt seit der Wiedervereinigung ein und weist seitdem eine wachsende Relevanz für das Bestattungswesen auf: Eine

⁴⁰ Vgl. Fischer (1996), S. 95-96.

⁴¹ Vgl. Fischer (1996), S. 115 f.

Individualisierung und eine damit einhergehende Ökonomisierung. Neben der bereits beschriebenen Säkularisierung benötigt es die zunehmende Individualisierung, um erklären zu können, wie „*profitorientiertes Handeln sowie Produkt- und Preisvergleiche im Beerdigungsmarkt legitimer wurden.*“⁴² Die stetig wachsende Popularität der Urnenbestattung, insbesondere im preiswerten Segment der separaten Urnenfelder, ist stichprobenhaft messbar. Auch wenn die Friedhofsgebühren zwischen den Trägern erheblich variieren, kann dennoch von einem Gebührenverhältnis mit einer Spannweite von *zwei zu eins* bis *drei zu eins* für Erdbestattungen zu Urnenbestattungen ausgegangen werden.⁴³

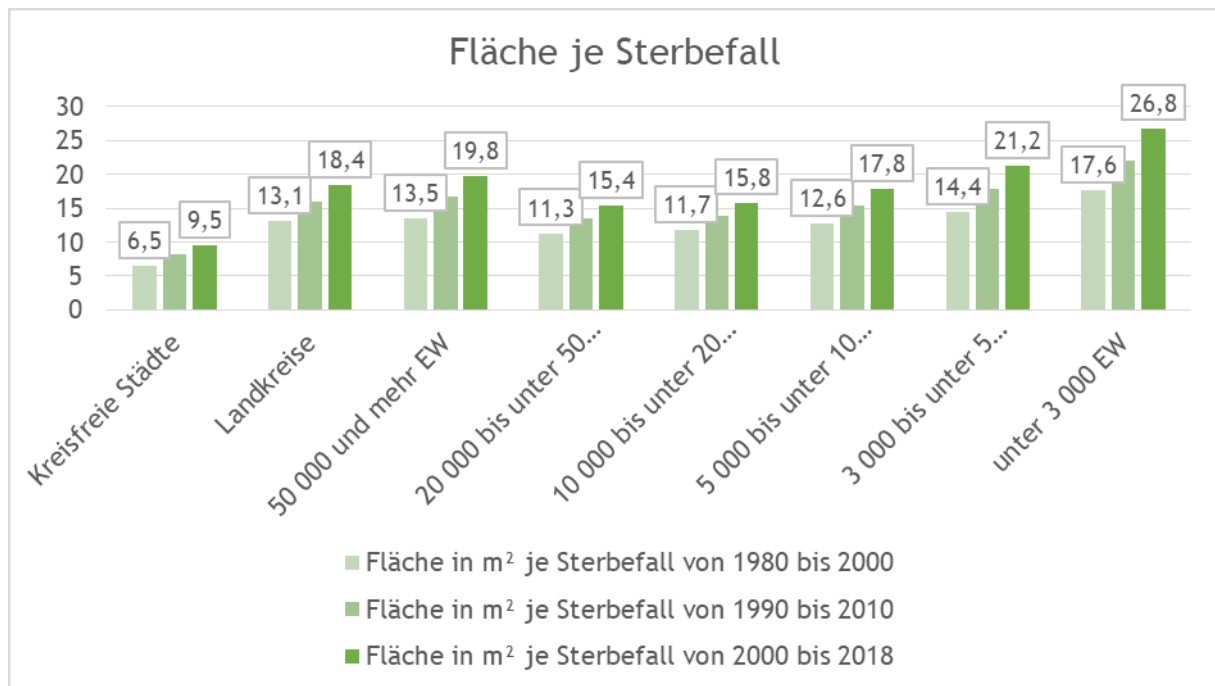
Allerdings lassen sich auch für Friedhofsträger ökonomische Überlegungen treffen. Einhergehend mit dem Rückgang an Sterbefällen gilt es die weiterhin bestehenden Fixkosten, wie Instandhaltungsmaßnahmen der Infrastruktur, zu decken. Dies kann aus Sicht der Gemeinde durch die Erhöhung von Gebühren erfolgen oder durch die Verwendung von freien Mitteln erfolgen, die dann nicht für andere Aufgaben verwendet werden können. Hinzu kommt, dass die etwaig freibleibende Friedhofsfläche zusätzlich zu bewirtschaften ist.

In diesem Kontext ist die Betrachtung des Verhältnisses der Sterbefälle innerhalb eines Zeitraums zur vorhandenen Friedhofsflächen, für eine Gesamtbetrachtung des Friedhofswesens unerlässlich. Zu diesem Zwecke wurden drei Zeitreihen für alle Gebietskörperschaftstypen erstellt, um die zeitliche Dynamik erfassen zu können. Alle drei Zeiträume sind nach Einwohnergrößenklassen in Abbildung 8 abgetragen. Höhere Werte bedeuten, dass in der jeweiligen Größenklasse mehr m² Friedhofsfläche je Sterbefall in dem Betrachtungszeitraum vorlagen, wodurch sich eine geringere Flächenauslastung ableiten lässt. Es kann festgestellt werden, dass das Verhältnis von Friedhofsfläche zu Sterbefall im Zeitraum von 2000 bis 2018 jeweils den höchsten Wert im Vergleich zu den vorhergehenden Zeiträumen aufweisen. Auffällig ist auch die starke Divergenz, welche sich über die drei betrachteten Zeiträume hält. So sind die kreisfreien Städte durch eine sehr effiziente Auslastung der Friedhofsfläche geprägt, wohingegen die kreisangehörigen Kommunen eine viel höhere Anzahl an Friedhofsfläche je Sterbefall aufweisen. Mit der Ausnahme der Gemeindegrößenklasse über 50 000 Einwohner nimmt die Friedhofsfläche je Sterbefall mit sinkender Einwohnerzahl zu. Diese Beobachtung liegt in allen drei dargestellten Zeiträumen vor. Dies bedeutet, dass kleinere Kommunen potenziell mehr Friedhofsfläche je Verstorbenen vorhalten. Eine geringere Ausnutzung der Fläche führt auf Grund der bestehenden Kostenremanenz zu steigenden flächenbezogenen Kosten je Grab.

⁴² Akyel (2013), S.199.

⁴³ Weder amtliche Statistiken noch Forschungseinrichtungen veröffentlichen regelmäßig Daten zu Friedhofsgebühren. Lediglich die Verbraucherinitiative für Bestattungskultur, Aeternitas e. V., veröffentlicht jährlich Daten. Siehe hierzu Aeternitas e.V. (2020).

Abbildung 8: Fläche je Sterbefall



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4 Die Öffentlichen Finanzen im gemeindlichen Bestattungswesen

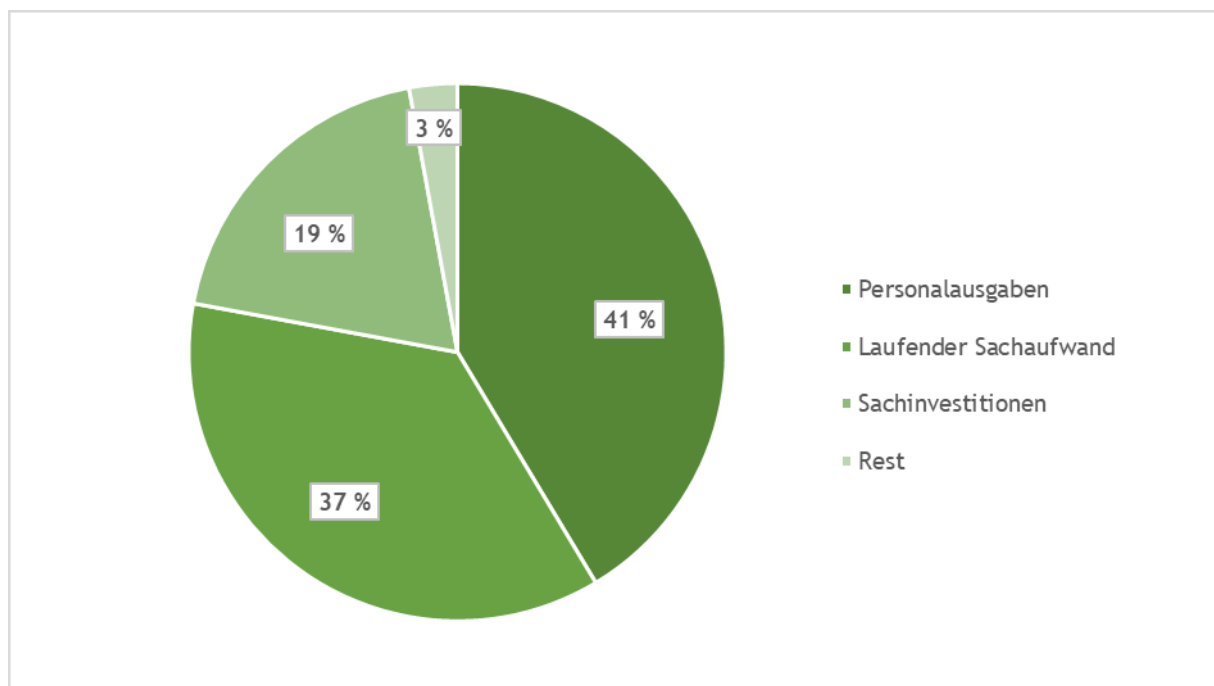
Im Folgenden werden die Jahresrechnungsergebnisse⁴⁴ der sächsischen Städte und Gemeinden für den Bereich des gemeindlichen Bestattungswesens für die Haushaltsjahre 2000 bis 2017 differenziert nach kreisfreien Städten sowie nach Gemeindegrößenklassen der kreisangehörigen Kommunen für ausgewählte Kennzahlen der Finanzstatistik dargestellt und ausgewertet. Das *Bestattungswesen* (75) untergliedert sich in drei Unterabschnitte: Erstens *Friedhöfe, Friedhofshallen, Krematorien und dergleichen* (751), zweitens *Aufgaben nach dem Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft einschließlich Ehrenfriedhöfe, Soldatengräber, Mahnmale* (755) und drittens die *Friedhofsgärtnereien* (756). Wie in 2.2 und 2.3 ausgeführt, lassen sich die Ausgaben und Einnahmen nach vorgeschriebenen Pflichten strukturieren. Allerdings lässt sich nicht jeder Unterabschnitt klar einer Aufgabe zuordnen. Dennoch kann der Unterabschnitt 751 als Kernbereich der örtlichen Leistungserbringung betrachtet werden. Deshalb wird im Weiteren lediglich dieser betrachtet.

4.1 Kommunale Ausgaben im Friedhofswesen

Das vorliegende Kapitel stellt zunächst die bereinigten Ausgaben dar, um einen ersten Überblick zu ermöglichen. Darauf aufbauend erfolgt eine Differenzierung nach den wichtigsten Ausgabenarten, also Personalausgaben, laufender Sachaufwand und Sachinvestitionen. Abschließend erfolgt ein kurzer Exkurs, in dem die infrastrukturbezogenen Ausgaben, Ausgaben je Sterbefall sowie Ausgaben nach § 74 Sozialgesetzbuch XII dargestellt und diskutiert werden. Hierbei werden die Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen differenziert, dargestellt. Abbildung 9 stellt die Anteile der Bereinigten Ausgaben dar.

⁴⁴ Um eine möglichst lange Zeitreihe betrachten zu können, wird die Jahresrechnung von kameral rechnenden Kommunen in Sachsen verwendet. Hierdurch können die periodengerechten Einnahmen und Ausgaben nach Arten und Aufgabenbereichen unterschieden werden. Somit sind die Daten der Rechnungsergebnisse valider als die Kassenstatistik, welche zwar aktueller, aber nicht so trennscharf ist.

Abbildung 9: Anteile der Bereinigten Ausgaben in 2017



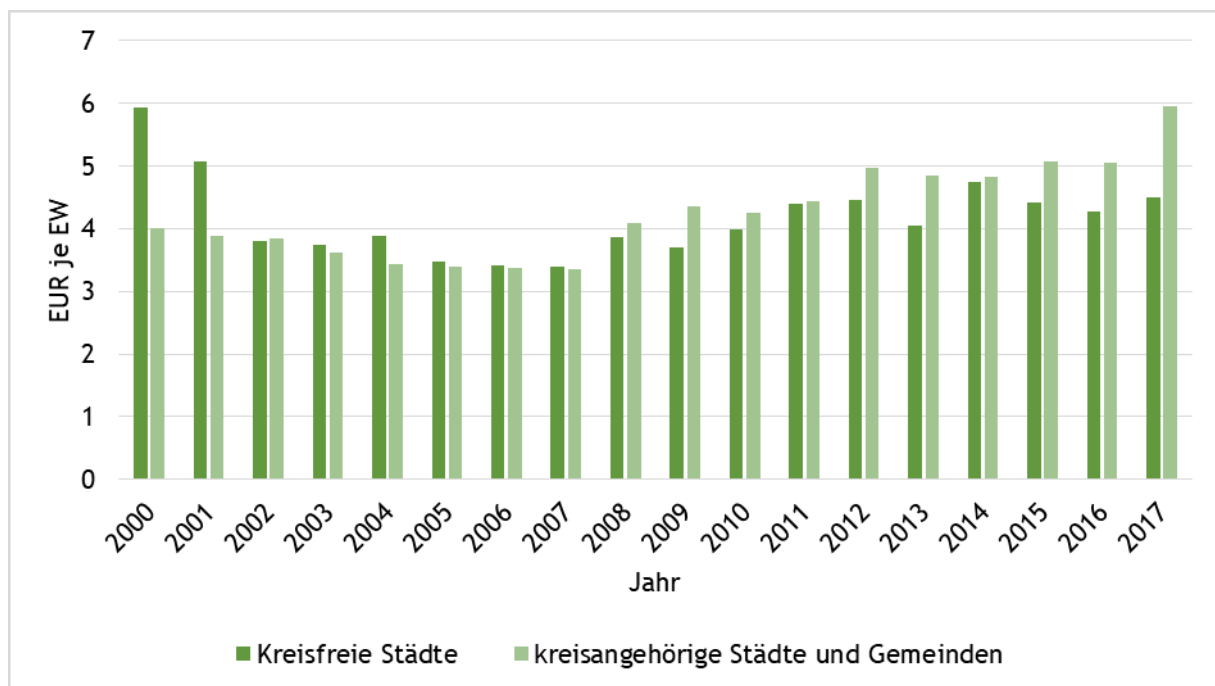
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.1.1 Bereinigte Ausgaben

Wie aus Abbildung 10 ersichtlich wird, sind die kommunalen Ausgaben für das Friedhofsweisen je Einwohner recht stabil und scheinen nur leichten Schwankungen zu unterliegen. Auffällig ist, dass das Minimum der Ausgaben je Einwohner für kreisfreie Städte und Landkreise im Betrachtungszeitraum im Jahr 2007 erreicht wurde und diese seitdem leicht ansteigen, wobei der Anstieg im kreisangehörigen Raum stärker war und somit die Ausgaben je Einwohner dort höher als bei den kreisfreien Städten liegen. Folglich hat sich im Betrachtungszeitraum die Rangfolge geändert. Noch deutlicher wird dies, wenn die Bereinigten Ausgaben absolut betrachtet werden: So sind die Ausgaben in den drei kreisfreien Städten von insgesamt 7,30 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 6,21 Mio. EUR im Jahr 2017 gesunken, was einem relativen Rückgang von etwa 14,9 Prozent entspricht. Hingegen sind die Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden von 12,82 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 16,07 Mio. EUR im Jahr 2017 und somit um etwa 25,4 Prozent angestiegen.⁴⁵

⁴⁵ Für die Jahre 2000 und 2001 weisen die Stadt Dresden sowie die Stadt Chemnitz deutlich Abweichungen im Vergleich zur restlichen Zeitreihe auf. Beide Städte hatte in den Jahren 2000 und 2001 erhöhte Sachinvestitionen. Die Stadt Chemnitz hatte zusätzlich höhere Personalausgaben, als im restlichen Zeitraum.

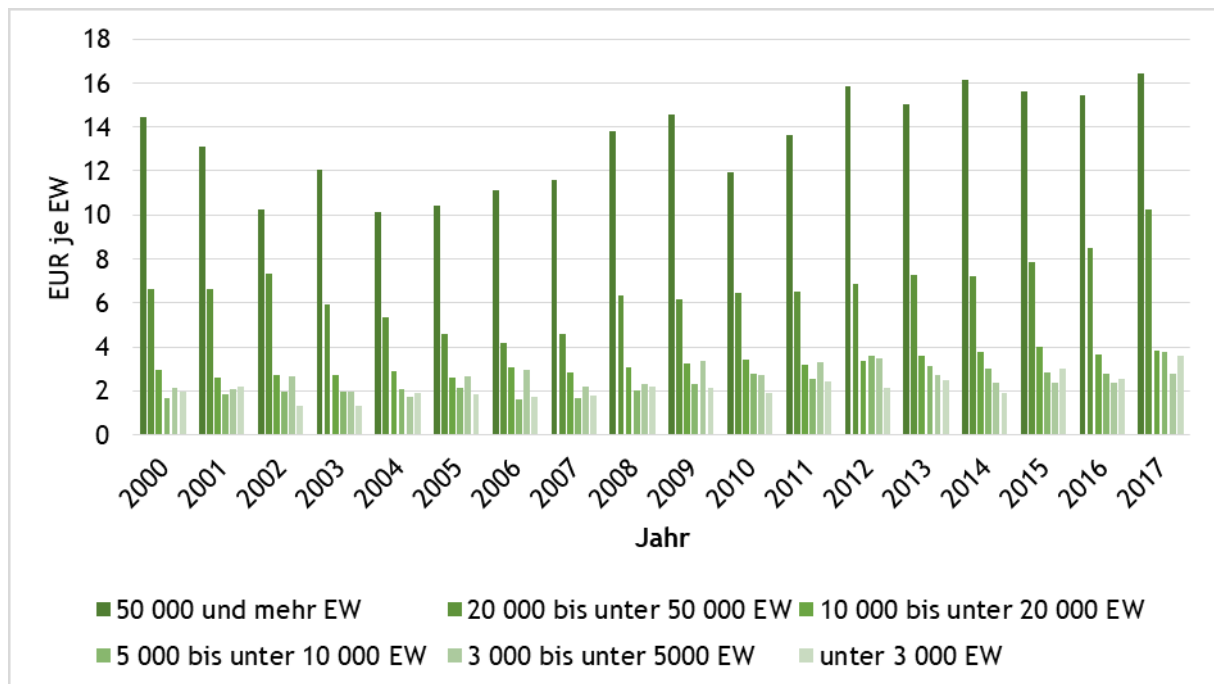
Abbildung 10: Bereinigte Ausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Mit alleinigem Blick auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird zunächst eine gewisse Konstanz der Bereinigten Ausgaben in den jeweiligen Gemeindegrößenklassen sichtbar, wie [Abbildung 11](#) zeigt. Allerdings wird eine deutliche Spreizung des Ausgabenlevels offensichtlich: Größere kreisangehörige Städte weisen deutlich höhere Ausgaben je Einwohner auf als kleinere Gemeinden – insbesondere in den zwei größten Gemeindegrößenklassen. Die hohe Divergenz zwischen den Gemeindegrößenklassen lässt sich durch die unterschiedliche Verteilung der Trägerschaft erklären. So wird, wie in 3.3 erläutert, in kleineren Kommunen die Aufgabe Bestattungswesen traditionell durch andere Träger, insbesondere durch die EVANGELISCH-LUTHERISCHE LANDESKIRCHE SACHSEN, erbracht.

Abbildung 11: Bereinigte Ausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.1.1.1 Personalausgaben

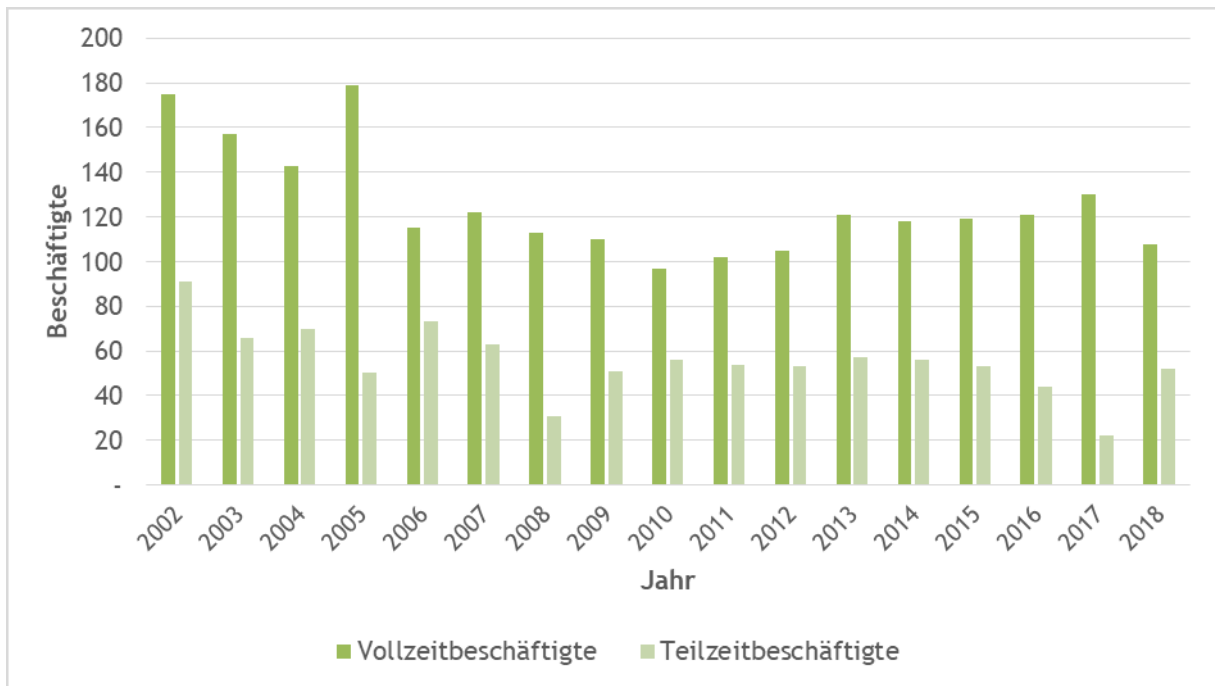
Um den Befund näher zu untersuchen, wird nun auf Teilmengen der Bereinigten Ausgaben eingegangen, zunächst auf die Personalausgaben⁴⁶. Diese entsprachen im Jahr 2000 etwa 42,9 Prozent und im Jahr 2017 etwa 36,3 Prozent der Bereinigten Ausgaben im Friedhofs- und Bestattungswesen. Der Rückgang der Bereinigten Ausgaben lässt sich durch den Rückgang der Beschäftigten im kommunalen Bestattungswesen erklären. Wie aus Abbildung 12 ersichtlich ist, erfolgte von 2002 bis 2010 ein Stellenabbau im kommunalen Bestattungswesen. Seitdem stagniert die Anzahl an Beschäftigten.⁴⁷ Abschließend ist zur Vorbetrachtung der Personalausgaben festzuhalten, dass mögliche Auslagerungen oder Leistungserbringungen Dritter zu einer Reduktion der Personalausgaben führen können. So lässt sich nicht abschließend sagen, ob die in

⁴⁶ Personalausgaben erfassen alle Ausgaben für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung. Hiervon ausgeschlossen sind Pensionsrückstellungen für Kommunalbeamte oder Aufwendungen Dritter, die Personalleistungen enthalten – beides wird in dieser Kennzahl nicht erfasst. Folglich kann es hierdurch zu einer Unterschätzung der Aufwendungen für den Inputfaktor Arbeit kommen.

⁴⁷ Die Fachserie Statistische Bericht *Personal des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen* (L III 2) berichtet erst ab dem Jahr 2002 das Personal im kommunalen Bestattungswesen. Ab 2013 werden die Beschäftigten auf Grundlage des Aufgabenbereich Friedhofs- und Bestattungswesen (553) berichtet. Von 2002 bis 2018 erfolgte ein Rückgang von – 38,29 Prozent (– 59,09 Prozent) der Vollzeitbeschäftigten (Teilzeitbeschäftigten).

Teilen rückläufigen Personalausgaben auf eine geringere Arbeitsleistung zurückzuführen sind.

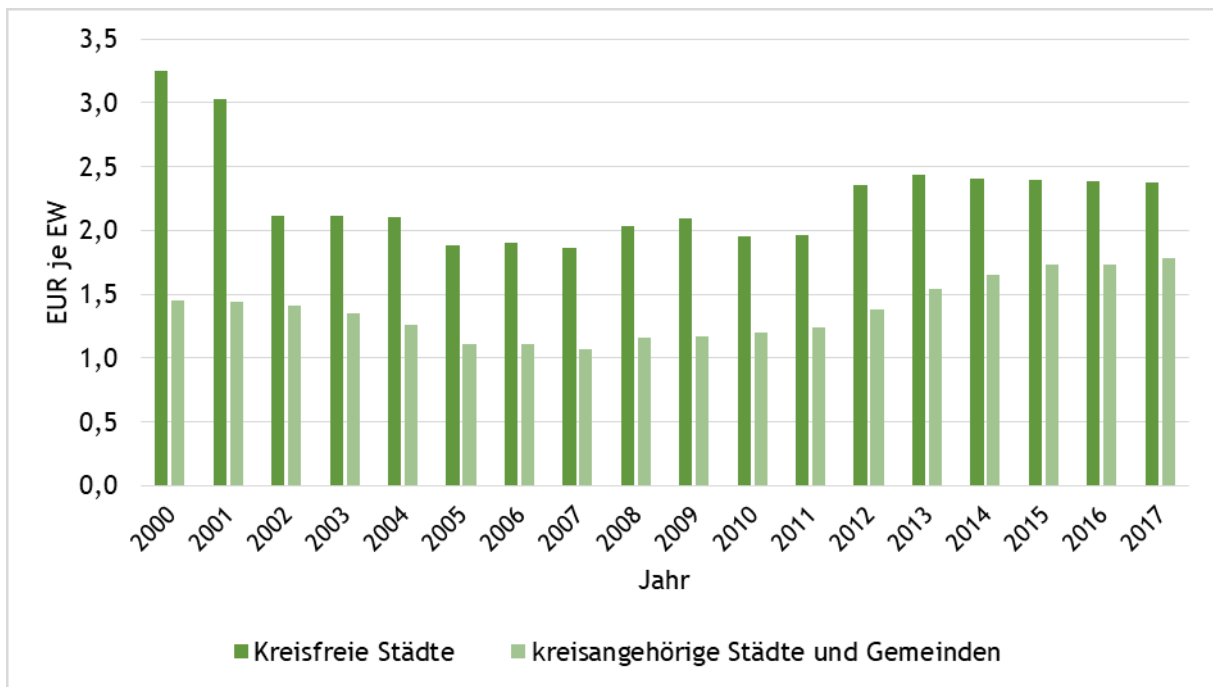
Abbildung 12: Beschäftigte



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Wie in Abbildung 13 ersichtlich, nimmt der Verlauf der Personalausgaben je Einwohner für die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden einem den Bereinigten Ausgaben entsprechenden Verlauf. Die Personalausgaben sind für die kreisfreien Städte von 4,00 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 3,26 Mio. EUR (- 18,1 Prozent) im Jahr 2017 gesunken. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind die Personalausgaben von 4,64 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 4,81 Mio. EUR im Jahr 2017 angewachsen (+ 3,6 Prozent). Das Rechnungsjahr 2007 stellt für beide kommunalen Teilgruppen das Ausgabenminimum dar. Somit ist zu vermuten, dass insbesondere in den Kreisfreien Städten der Personalabbau erfolgte.

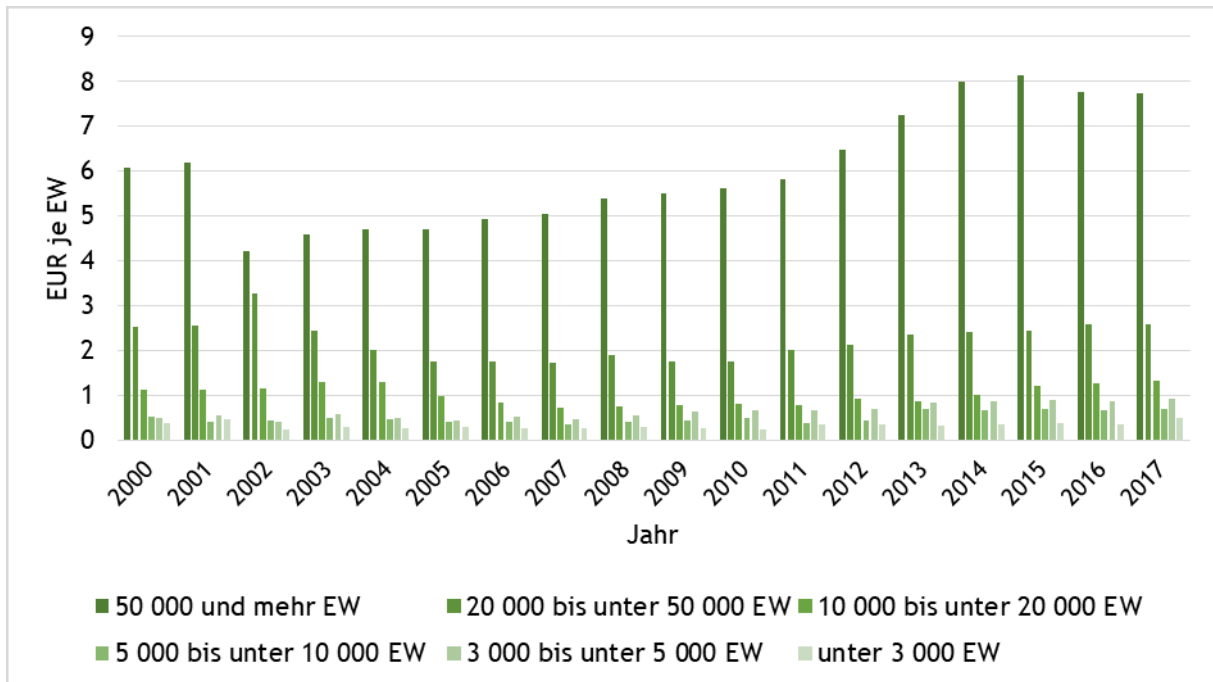
Abbildung 13: Personalausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Durch eine differenzierte Darstellung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen werden die bereits bei den Bereinigten Ausgaben festgestellten Befunde ersichtlich, wie aus Abbildung 14 deutlich wird. Hierbei ist zu betonen, dass die Divergenz der Personalausgaben je Einwohner zwischen den Gemeindegrößenklassen höher ausfällt als bei den Gesamtausgaben. Getrieben wird dies allein durch die im Verhältnis sehr hoch ausfallenden Personalausgaben je Einwohner der Städte mit 50 000 und mehr Einwohnern.

Abbildung 14: Personalausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



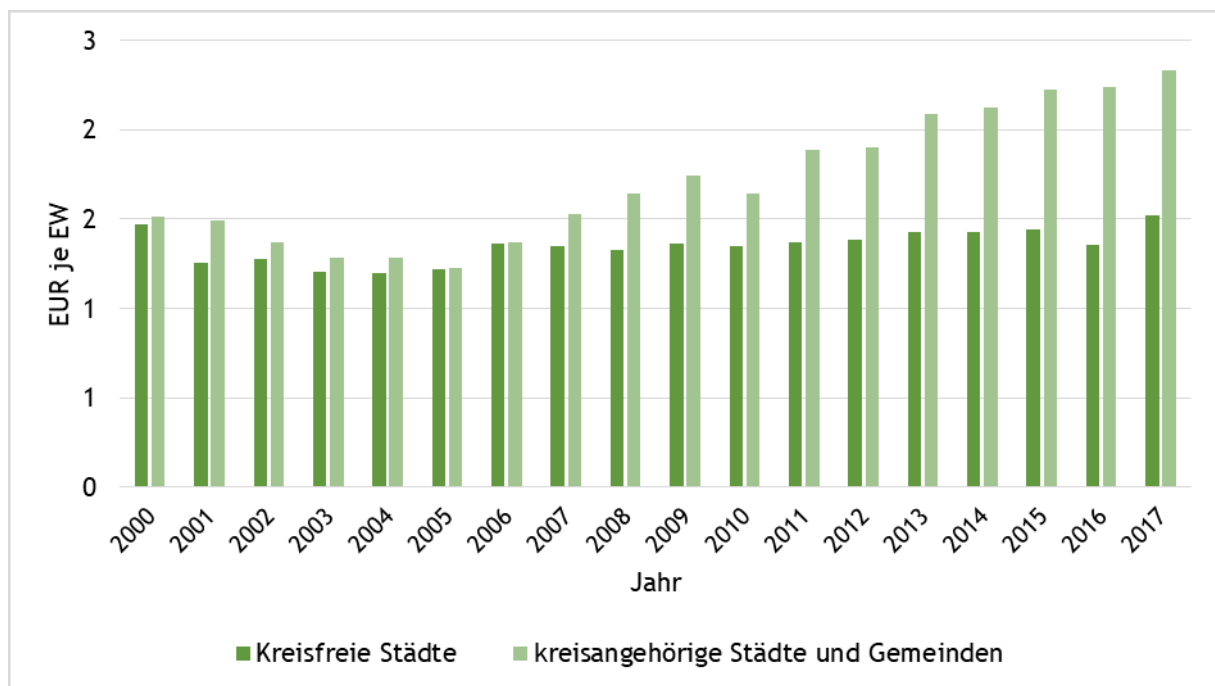
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.1.1.2 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand⁴⁸ stellt eine weiter dargestellte Teilmenge der bereinigten Ausgaben dar. Im Jahr 2000 entsprachen die Ausgaben des laufenden Sachaufwands für alle betrachteten Gebietskörperschaften etwa 33 Prozent der Bereinigten Gesamtausgaben im Friedhofswesen. 2017 steigerte sich der Anteil leicht auf etwa 37,7 Prozent. Eine nähere Betrachtung der Gemeindetypen ergibt eine Seitwärtsentwicklung des laufenden Sachaufwands je Einwohner für die kreisfreien Städte sowie einen seit dem Jahr 2006 zunehmenden Trend in EUR je Einwohner für die kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abbildung 15). Hier sind die Ausgaben von 4,83 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 6,30 Mio. EUR im Jahr 2017 (+ 30,5 Prozent) angewachsen. Somit konnten die kreisfreien Städte real Effizienzgewinne verzeichnen, wohingegen die Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum real einen leichten Anstieg des Sachaufwands verzeichneten.

⁴⁸Der laufende Sachaufwand umfasst den Erwerb nicht vermögenswirksamer Gegenstände, Bewirtschaftung von Liegenschaften, Mieten bzw. Pachten, Haltung von Kraftfahrzeugen, sonstigen Sachausgaben sowie Verwaltungs- oder Betriebsausgaben.

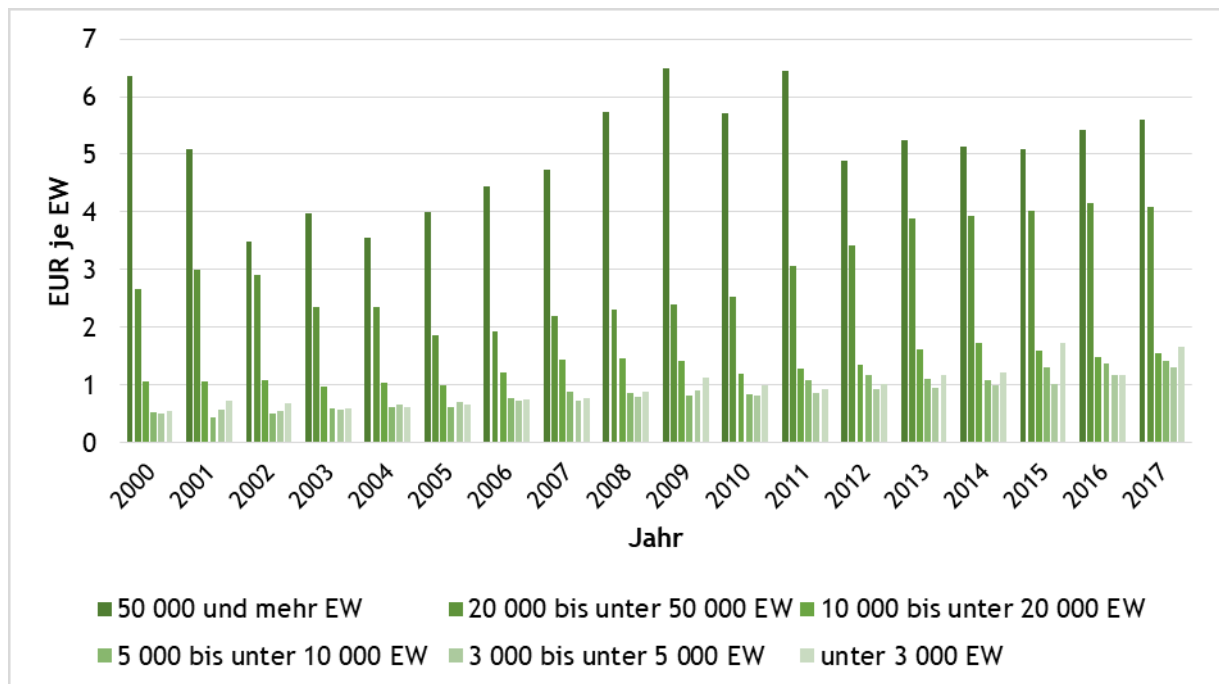
Abbildung 15: Laufender Sachaufwand in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Zwar ist ein genereller Anstieg des laufenden Sachaufwands je Einwohner in kreisangehörigen Städten und Gemeinden festzustellen, doch wird dies von unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen determiniert (vgl. Abbildung 16). Hier ist eine volatile Entwicklung des laufenden Sachaufwands in den Städten mit über 20 000 Einwohnern ersichtlich. Alle anderen Gemeindegrößenklassen verzeichnen im Zeitverlauf einen kontinuierlichen Anstieg, was auf Grund der niedrigen Ausgangssituation als Nachholeffekt gedeutet werden kann. Somit tragen bis auf die beiden größten Gemeindegrößenklasse alle wesentlich zum Anstieg der laufenden Sachaufwendungen bei.

Abbildung 16: Laufender Sachaufwand in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Zusammenfassend wird somit für den laufenden Sachaufwand eine differenziertere Entwicklung deutlich, als beispielsweise für die Personalausgaben: Im kreisangehörigen Raum gleichen sich der laufende Sachaufwand, welcher auf einem sehr unterschiedlichen Niveau – bezogen auf den Beginn des Beobachtungszeitraum – war, kontinuierlich an. Daraus lässt sich ableiten, dass insbesondere diese Teilmenge stark beeinflussbar ist. Dass verwundert insofern nicht, da Personalausgaben, im Unterschied zum laufenden Sachaufwand deutlich starrer sind. Es ist nicht auszuschließen, dass die Ausgaben des laufenden Sachaufwand zur Ausgabensteuerung genutzt werden. Inwieweit die Sterbefälle den laufenden Sachaufwand beeinflussen wird in 4.1.2.2 vertieft.

4.1.1.3 Sachinvestitionen

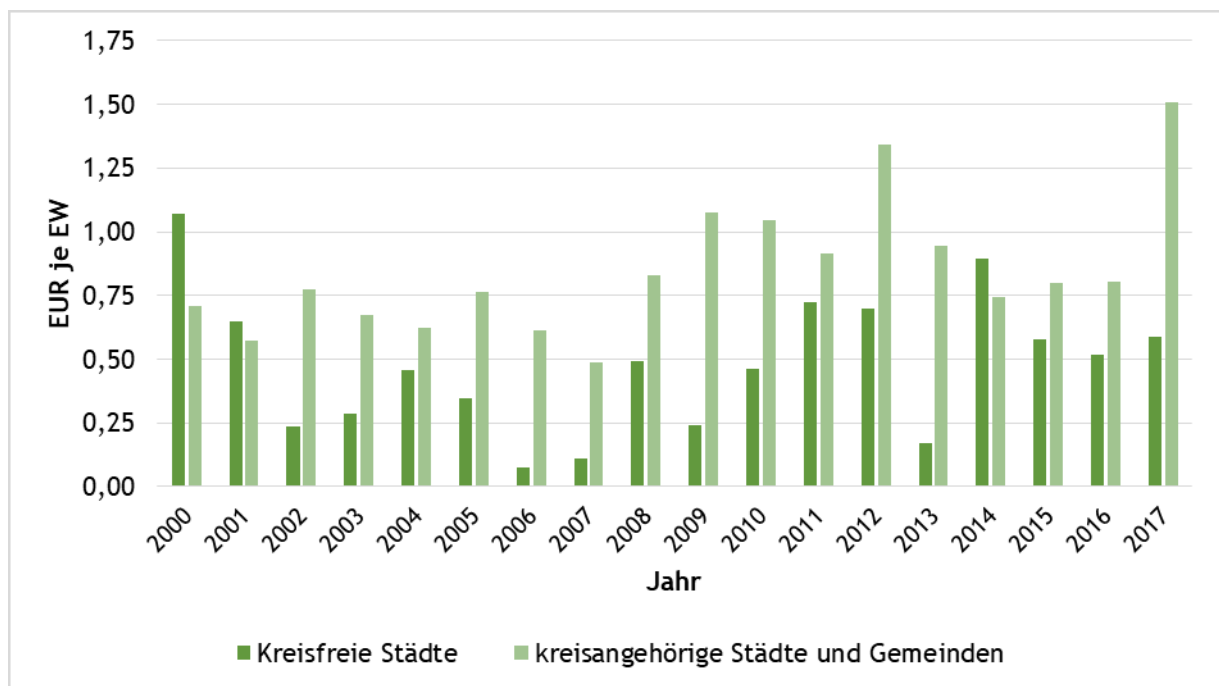
Die dritte bedeutende Teilmenge der Bereinigten Ausgaben stellen die Sachinvestitionen⁴⁹ dar. Die Sachinvestitionen umfassten etwa 17,8 Prozent der bereinigten Ausgaben im Jahr 2000 bzw. 21,9 Prozent im Jahr 2017. Im Betrachtungszeitraum sind die Sachinvestitionen im gleitenden Durchschnitt⁵⁰ von etwa 0,66 Mio. EUR in den Jahren 2000 bis 2004 hin zu

⁴⁹ Sachinvestitionen umfassen Baumaßnahmen - Instandhaltung und Neuinvestition – sowie den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen.

⁵⁰ Durch die hohe Volatilität der Ausgaben für Sachinvestitionen kann ein Jahresvergleich, wie er bei den bisherigen Ausgabengrößen erfolgte, nicht adäquat die Entwicklung abbilden. Vielmehr kann dies zu Verzerrungen führen. Daher wird der gleitende Durchschnitt von fünf Jahren berichtet, um so die bestehenden Schwankungen zu glätten.

durchschnittlich 0,74 Mio. EUR in den Jahren 2013 bis 2017 (+ 11,7 %). Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden stiegen die Sachinvestitionen im gleitenden Durchschnitt von 2,09 Mio. EUR der Jahre 2000 bis 2004 auf etwa 2,62 Mio. EUR in den Jahren 2013 bis 2017 an (+ 25,1 %). Wie in Abbildung 17 ersichtlich wird, verlaufen beide Entwicklungen nicht linear, sondern - im Vergleich zu den anderen Teilmengen - volatil.

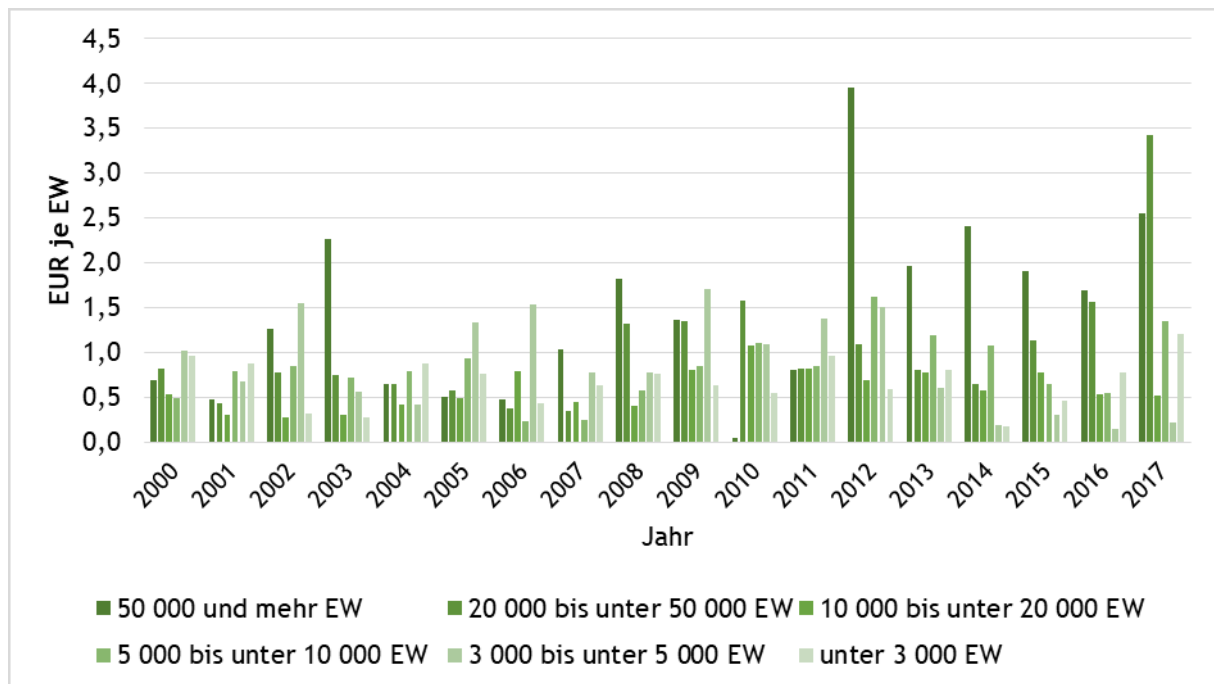
Abbildung 17: Sachinvestitionen in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Im Vergleich zu den Personalausgaben oder dem laufenden Sachaufwand sind die Sachinvestitionen je Einwohner weniger stark über die Gemeindegrößenklassen gespreizt, wie in Abbildung 18 dargestellt ist. Die Städte mit 50 000 und mehr Einwohnern sowie die Städte mit 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern weisen seit 2012 ein erhöhtes Aufkommen von Sachinvestitionen je Einwohner auf. Hingegen zeigen die übrigen Gemeindegrößenklassen andere Zyklen für Sachinvestitionen, die zudem deutlich geringer sind: So verzeichneten die Gemeindegrößenklassen von 10 000 bis unter 20 000 Einwohner sowie die von 3 000 bis unter 5 000 Einwohner jeweils ihren Höchststand an Sachinvestitionen in 2009 bzw. 2010.

Abbildung 18: Sachinvestitionen in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Abschließend lässt sich für die kommunalen Sachinvestitionen im Bestattungswesen folgendes festhalten: Die Sachinvestitionen nehmen mit etwa einem Fünftel der bereinigten Ausgaben einen kleinen Anteil ein. Bedingt durch die hohe Volatilität im Zeitverlauf erscheint diese Ausgabenposition als zeitlich disponibler Posten, der je nach Dringlichkeit sowie häuslicher Lage in eine andere Periode verlagert werden kann.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Personalausgaben durchgehend den höchsten Anteil an den Bereinigten Ausgaben ausmachen. Insbesondere ist bei den Städten und Gemeinden im kreisangehörigen Raum ein deutlicher Zuwachs der Personalausgaben seit 2007 zu verzeichnen. Den zweitgrößten Anteil umfasst zu Beginn des Betrachtungszeitraums der laufende Sachaufwand. Seit dem Rechnungsjahr 2004 ist jedoch eine Umkehr der Rangfolge im kreisangehörigen Raum zu beobachten. Hier haben die Ausgaben für Sachinvestitionen deutlich zugenommen. Diese Umkehr der Rangfolge von laufenden Sachaufwand zu Sachinvestitionen lässt sich für den kreisangehörigen Raum gut erklären. So sind einerseits die Sterbefälle bis 2007 im kreisangehörigen Raum rückläufig, was zunächst den rückläufigen Anteil am laufenden Sachaufwand erklärt. Andererseits weisen die Städte und Gemeinden im ländlichen Raum eine deutlich höhere Friedhofsfläche je Sterbefall auf⁵¹, wodurch der steigende Anteil

⁵¹ Vergleiche Abbildung 8 in Abschnitt 3.3.

an Sachinvestitionen zu erklären ist, welcher für den Unterhalt und die Instandhaltung der Friedhöfe notwendig ist.

4.1.2 Einordnung der Ergebnisse

Neben den üblichen finanzstatistischen Kennzahlen erfolgt in diesem Unterkapitel eine Betrachtung weiterer Kennzahlen, die einen anderen Blickwinkel auf die kommunalen Ausgaben ermöglichen. Diese sind die infrastrukturbezogenen Ausgaben, die Ausgaben je Sterbefall und die Ausgaben nach § 74 Sozialgesetzbuch XII.

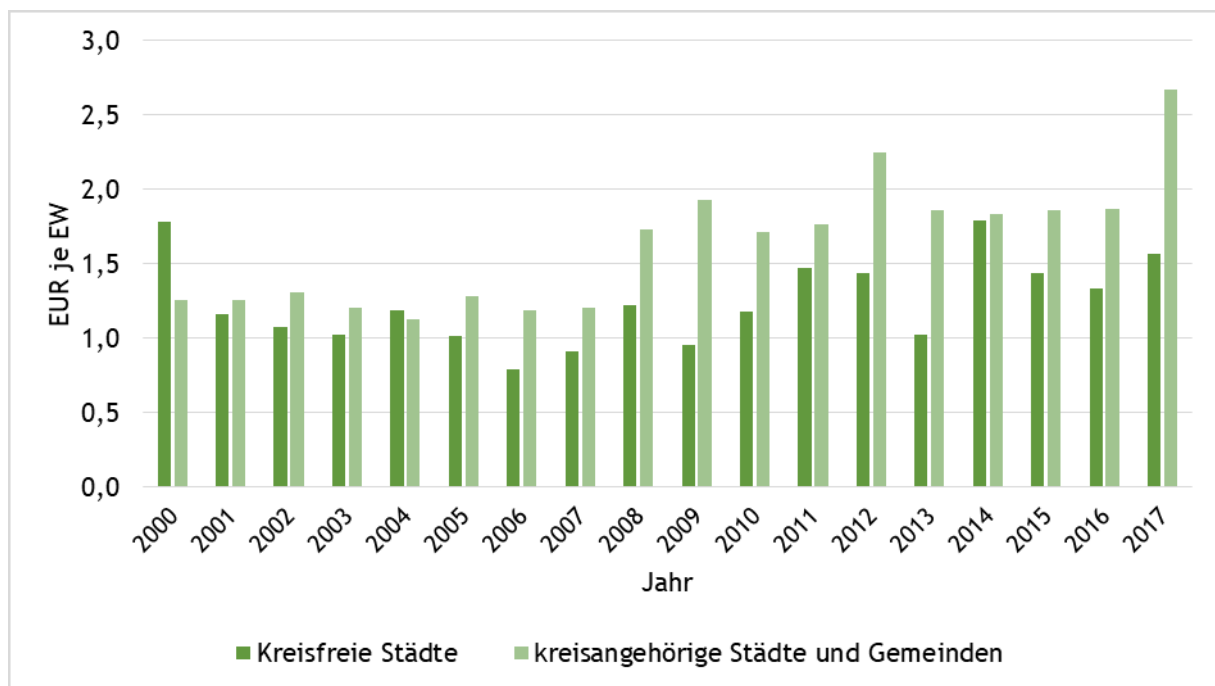
4.1.2.1 Infrastrukturbezogene Ausgaben

Zunächst sollen die infrastrukturbezogenen Ausgaben detaillierter betrachtet werden. Das Konzept der infrastrukturbezogene Ausgaben umfasst den engen Investitionsbegriff nach Sachinvestitionen sowie den erweiterten Investitionsbegriff nach öffentlichen Investitionszuschüsse an Dritte und Ausgaben für den Unterhaltungsaufwand, Mieten und Pachten.⁵² Die infrastrukturbezogenen Ausgaben sind in Abbildung 19 differenziert nach kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden aufgeführt. Auch hier kann, ähnlich wie bei den Sachinvestitionen, eine leichte Schwankung im Zeitverlauf festgestellt werden, die allerdings deutlich weniger volatil ist. Zudem lässt sich ein stärkerer Anstieg für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden feststellen. Insgesamt sind die infrastrukturbezogenen Ausgaben in den kreisfreien Städten (kreisangehörigen Städten und Gemeinden) im gleitenden fünfjährigen Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 um etwa 25,6 Prozent (43,1 Prozent) angestiegen.⁵³

⁵² Für das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben vgl. Lenk et al. (2016), S. 62-66.

⁵³ Beide Werte werden stark verzerrt, da im Jahr 2000 die infrastrukturbezogenen Ausgaben der kreisfreien Städte für den restlichen Zeitverlauf recht hoch erscheinen und für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden das Jahr 2017 überproportional hoch erscheint.

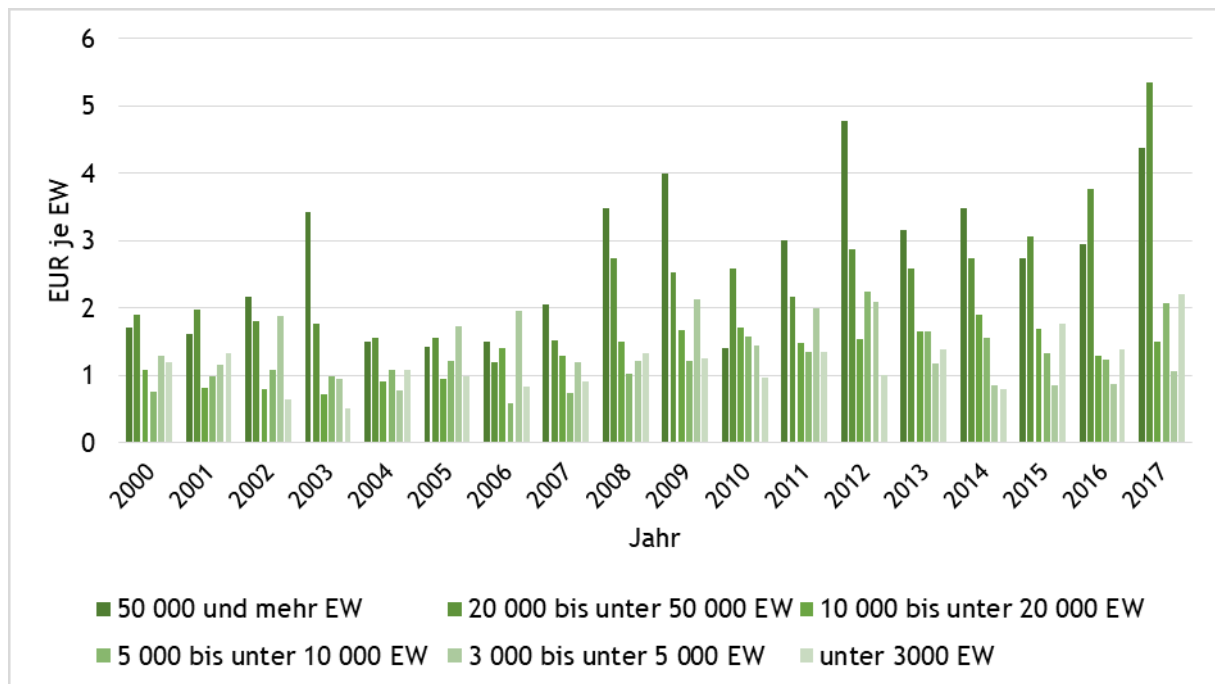
Abbildung 19: Infrastrukturbezogene Ausgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Die Ausdifferenzierung nach Gemeindegrößenklassen ist in Abbildung 20 dargestellt. Dabei wird deutlich, dass der in Abbildung 19 ersichtliche Anstieg der infrastrukturbezogenen Ausgaben im gesamten kreisangehörigen Raum im Wesentlichen durch die Ausgabenentwicklung der Gemeindegrößenklassen zwischen 20 000 bis unter 50 000 Einwohner sowie mit 50 000 und mehr Einwohnern erklärt werden kann.

Abbildung 20: Infrastrukturbezogene Ausgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



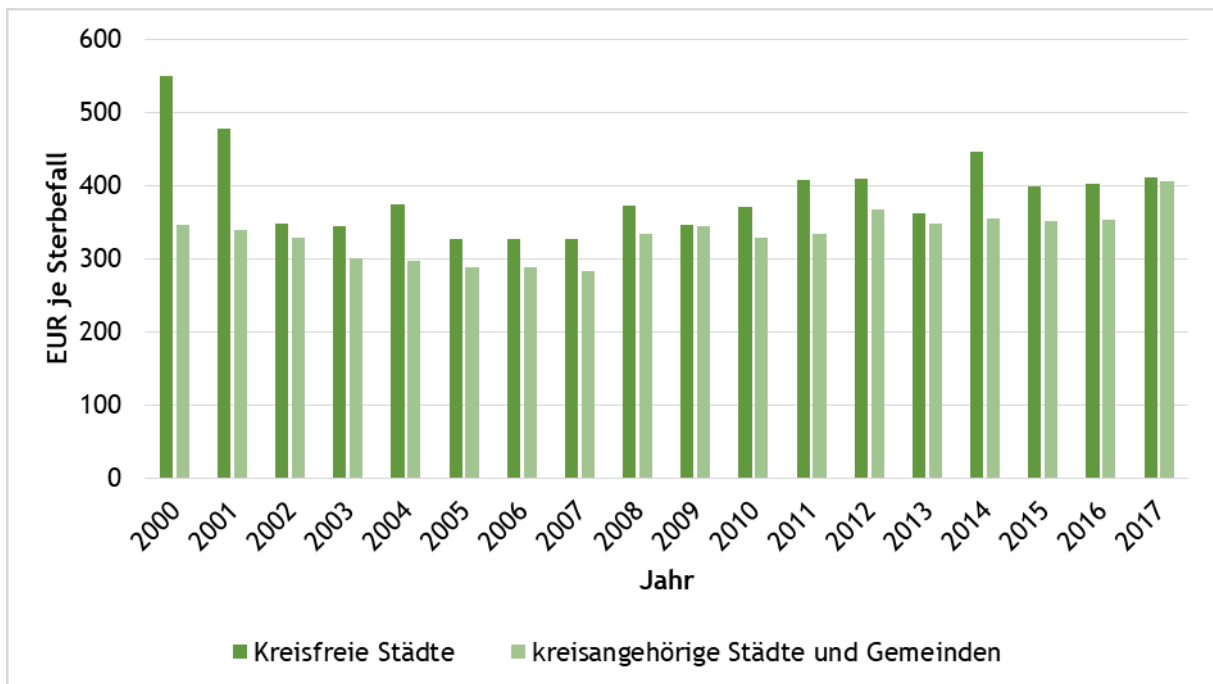
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.1.2.2 Ausgaben je Sterbefall

Abschließend soll kurz auf eine weitere spezifische Darstellung der Ausgaben eingegangen werden. Neben der Darstellung nach Ausgaben je Einwohner kann alternativ auch eine Darstellung nach Ausgaben je Sterbefall erfolgen. Aus Platzgründen wird von der umfassenden Berichterstattung der Ergebnisse abgesehen, es wird lediglich auf das Verhältnis Sterbefall und den Bereinigten Ausgaben eingegangen.⁵⁴ Dieses ist in Abbildung 21 dargestellt. Es zeigt sich zunächst, dass die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand über den Betrachtungszeitraum sehr stabil sind. Auch liegen die Ausgaben pro Sterbefall bei den kreisfreien Städten und dem Gesamttaggregat der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sehr nah aneinander.

⁵⁴ Die anderen bereits dargestellten Teilmengen der bereinigten Ausgaben (Personalausgaben und laufender Sachaufwand) lassen kein im Weiteren als notwendig aufzuführendes Muster erkennen, wodurch diese in der vorliegenden KOMKIS Analyse ausgeführt werden.

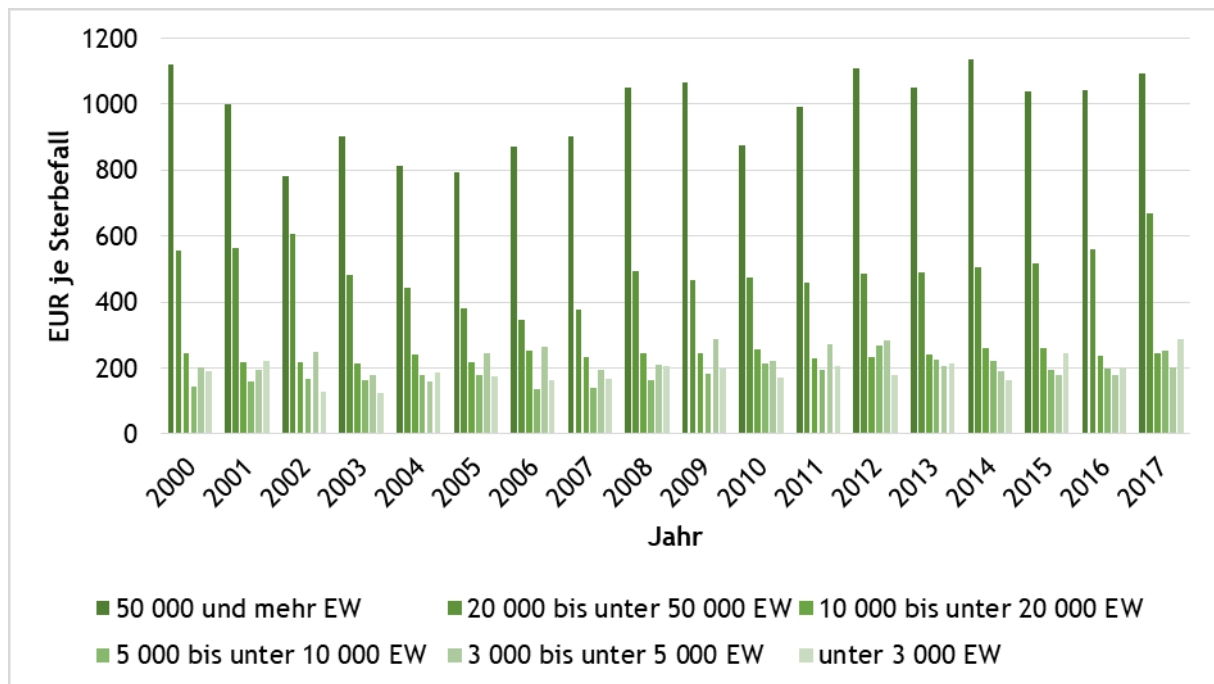
Abbildung 21: Bereinigte Ausgaben in Euro je Sterbefall, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Differenziert nach der Gemeindegrößenklassen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden können die bisherigen Muster ebenfalls bestätigt werden: Wie aus Abbildung 22 hervorgeht, sind die Bereinigten Ausgaben je Sterbefall im Zeitverlauf stetig und zwischen den Größenklassen sehr heterogen. Die geringen Bereinigten Ausgaben lassen sich in den kleineren Gebietskörperschaften dadurch erklären, dass die Trägerschaft der Friedhöfe – und somit die Ausgaben für das Bestattungswesen – überwiegend bei Dritten liegen (Siehe dazu 3.3).

Abbildung 22: Bereinigte Ausgaben in Euro je Sterbefall, kreisangehörige Städte und Gemeinden



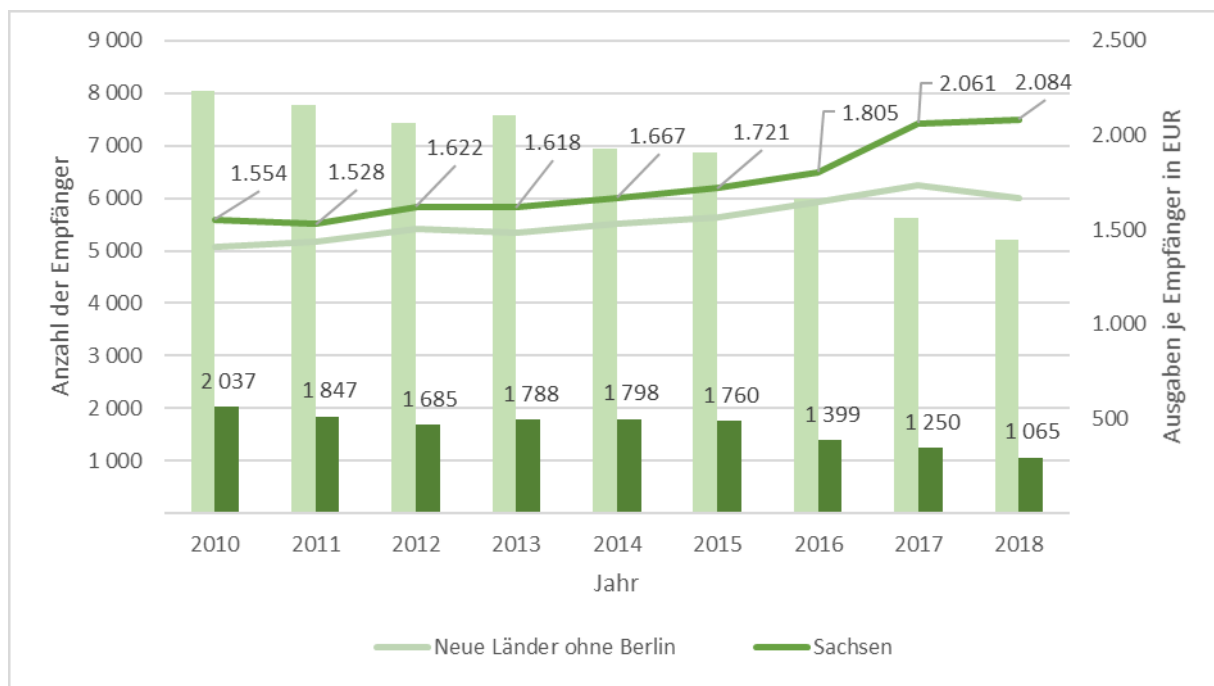
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.1.2.3 Ausgaben nach § 74 Sozialgesetzbuch XII

Nicht zuletzt trifft Gemeinden eine Kostentragungspflicht von Bestattungskosten gemäß § 74 SGB XII, sobald sie örtlich und sachlich zuständig sind und die sonstigen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen.⁵⁵ Abbildung 23 zeigt den Verlauf der Ausgaben in den Jahren 2010 bis 2018 in Sachsen. Als Balken sind die Fallzahlen dargestellt und die Linien bilden die Ausgaben je Bestattungsfall ab. Es wird ersichtlich, dass trotz steigender Sterbezahlen (vgl. hierzu Abbildung 5) die Fallzahl dieser Sozialleistung kontinuierlich sinkt. Auch wenn ein gleichzeitiger Anstieg der Kosten pro Sterbefall zu beobachten ist, so sind die Gesamtausgaben für die kommunale Ebene am Ende des Betrachtungszeitraumes dennoch um 30 Prozent gesunken.

⁵⁵ Die vom Gesetzgeber getroffene Formulierung in § 74 SGB XII - „Die erforderlichen Kosten einer Bestattung werden übernommen, soweit den hierzu Verpflichteten nicht zugemutet werden kann, die Kosten zu tragen.“ - ist sehr allgemein und wird durch zahlreiche Rechtsprechungen konkretisiert.

Abbildung 23: Ausgaben für Bestattungskosten nach § 74 Sozialgesetzbuch XII



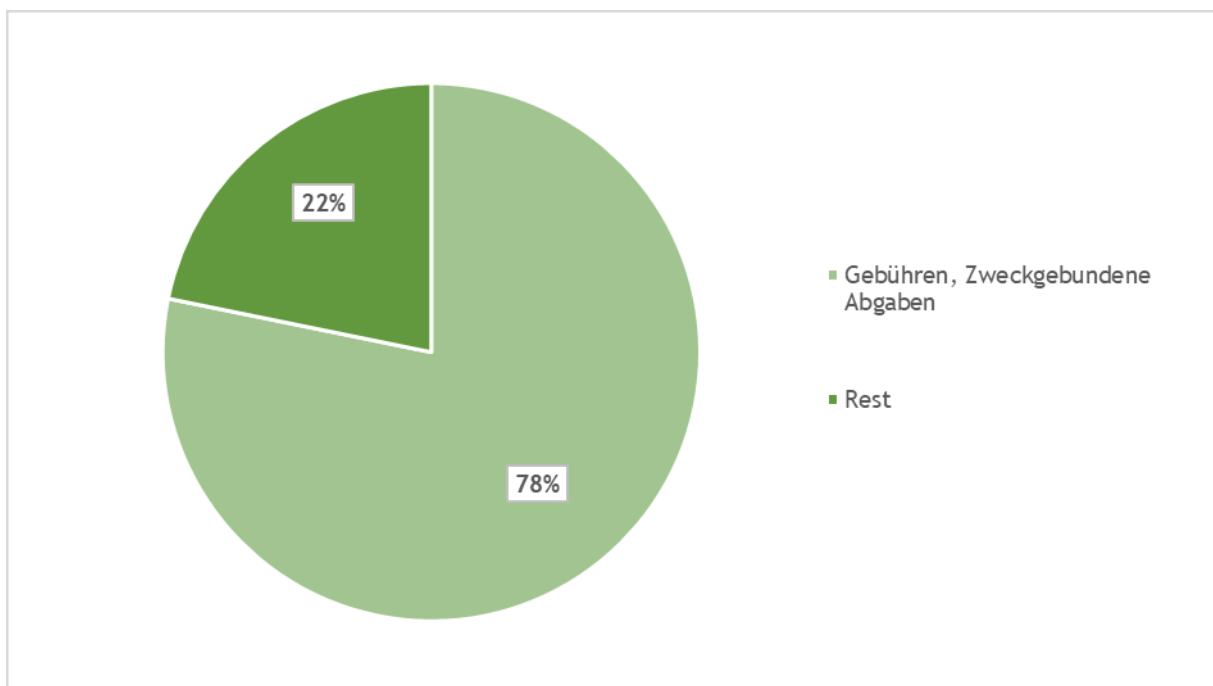
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2019).

4.2 Kommunale Einnahmen im Friedhofswesen

Im Folgenden werden die Einnahmen im Aufgabenbereich Bestattungswesen nach den Daten der Jahresrechnungsstatistik dargestellt. Zunächst erfolgt eine globale Erfassung der Einnahmen. Danach wird der mit Abstand größte Einzelposten, die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben, näher betrachtet und mit der finanzstatistischen Kennzahl des Kostendeckungsgrads bewertet. Abbildung 24 stellt die Anteile der Bereinigten Einnahmen dar. Die restlichen Einnahmen setzen sich erstens aus Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land und zweitens Zuweisungen für Investitionen vom Land zusammen. Beide werden im Folgenden nicht weiter betrachtet.⁵⁶

⁵⁶ Beide Einnahmen stellen insbesondere für die Kreisfreien Städte eine substanzielle Einnahme dar. Seit 2013 weisen auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine deutliche Zunahme an Zuweisungen des Landes.

Abbildung 24: Anteile der Bereinigten Einnahmen in 2017



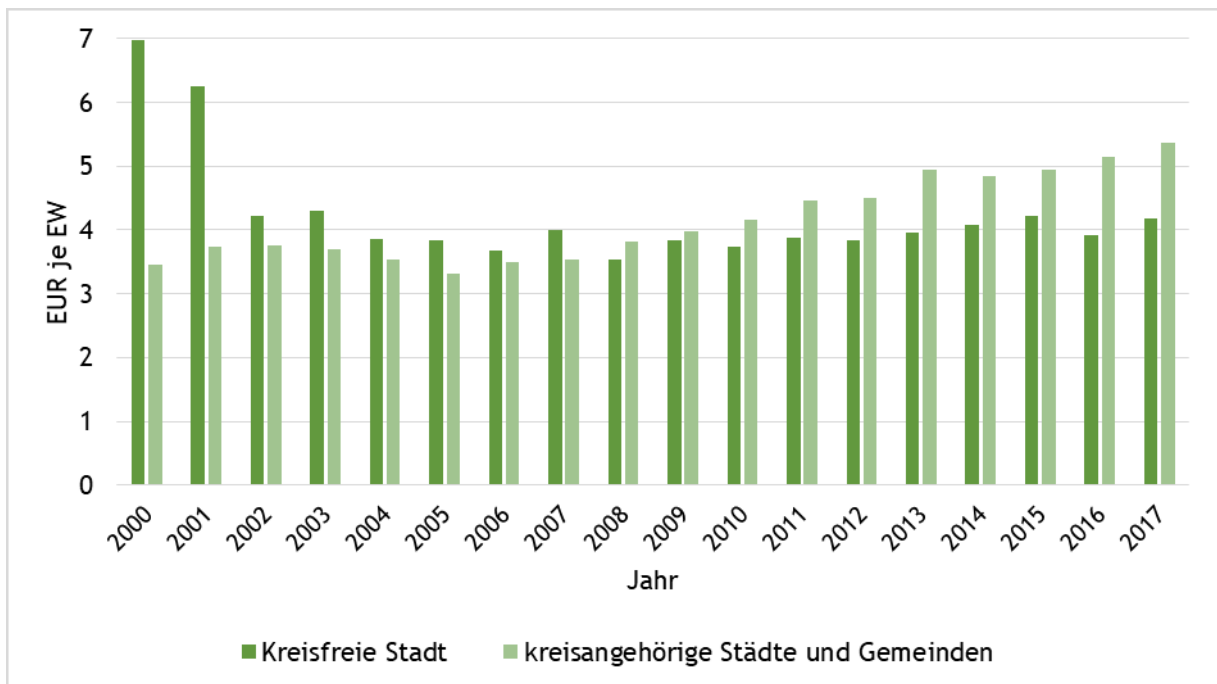
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2019).

4.2.1 Bereinigte Einnahmen

Die Betrachtung der Bereinigten Einnahmen ermöglicht es, alle Einnahmen zu erfassen, die zur Deckung der Aufgabenerfüllung – betrachtet werden *Friedhöfe, Friedhofshallen, Krematorien und dergleichen* (kamerale Gliederung 751) – bereitstehen und gibt somit einen guten ersten Überblick der Einnahmensituation der Kommunen. Abbildung 25 zeigt im kreisangehörigen Raum eine stabile Einnahmenentwicklung in Euro je Einwohner. Im Verhältnis dazu verzeichneten die kreisfreien Städte zu Beginn der 2000er Jahre einen Einnahmeneinbruch, während in den folgenden Jahren das Einnahmenvolumen konstant geblieben ist.⁵⁷ Diese Entwicklungen werden auch durch eine Betrachtung der absoluten Werte der Bereinigten Einnahmen bestätigt. So sind die Bereinigten Einnahmen in den kreisfreien Städten von 8,58 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 5,78 Mio. EUR im Jahr 2017 gesunken (-32,7 Prozent), wohingegen sie im kreisangehörigen Raum von 11,07 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 14,51 Mio. EUR im Jahr 2017 kontinuierlich angestiegen sind (+31,2 Prozent).

⁵⁷ Ursächlich für den Rückgang sind, wie auch bei den bereinigten Ausgaben, die Städte Dresden und Chemnitz. Insbesondere die Stadt Chemnitz weist bei den Zuweisungen des Landes als auch bei den Gebühren einen deutlichen Rückgang von dem Rechnungsjahr 2001 auf 2002 auf.

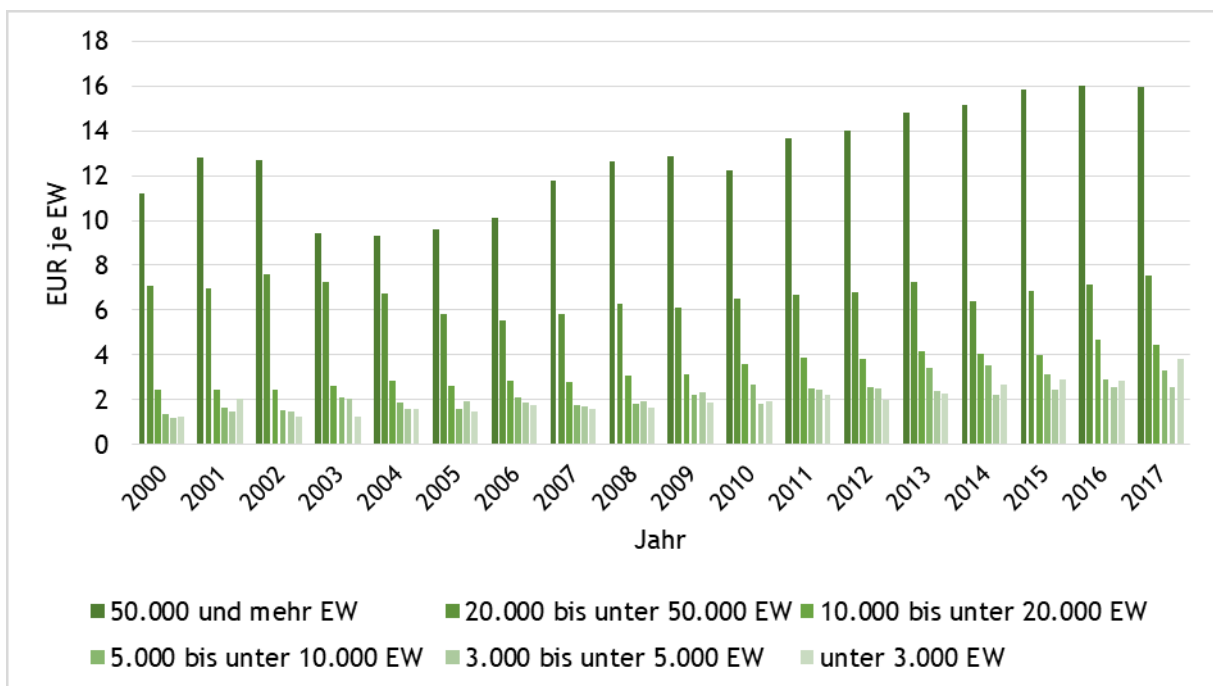
Abbildung 25: Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Dem Bild der Ausgaben (siehe [Abbildung 11](#) in 4.1.1) folgend sind die Bereinigten Einnahmen je Einwohner der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, sehr unterschiedlich hoch, wie aus [Abbildung 26](#) deutlich wird. Insbesondere die Gemeinden der zwei größten Einwohnergrößenklassen weisen deutlich höhere Bereinigte Einnahmen je Einwohner auf, als die kleineren Gemeinden.

Abbildung 26: Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

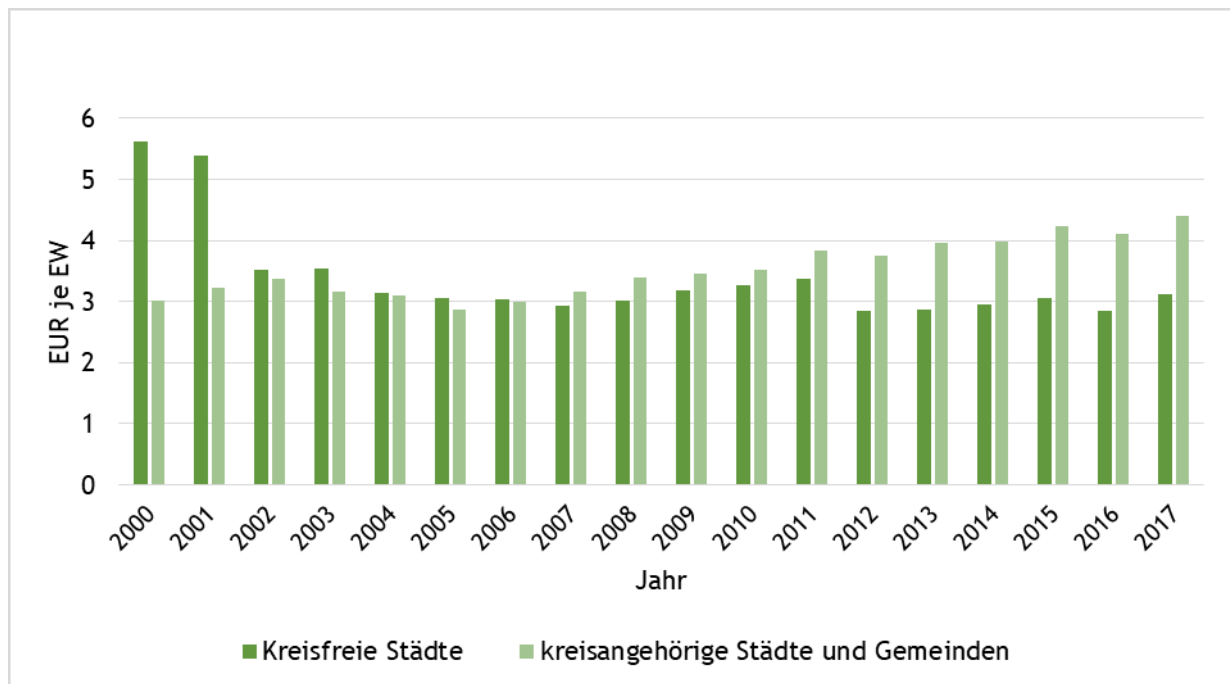
4.2.2 Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben

Mit etwa 84,3 Prozent im Jahr 2000 bzw. 79,8 Prozent im Jahr 2017 stellen Einnahmen aus Gebühren sowie zweckgebundenen Abgaben⁵⁸ den Hauptanteil den Bereinigten Einnahmen für das kommunale Bestattungswesen dar. Wie aus Abbildung 27 ersichtlich wird, entspricht die Einnahmenentwicklung aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in etwa der Entwicklung der bereinigten Einnahmen. Die kreisfreien Städte verzeichneten im Jahr 2000 6,91 Mio. EUR und im Jahr 2017 4,31 Mio. EUR. Dies entspricht einer relativen Änderung von -37,6 Prozent – wenn der Vergleich zwischen den Jahren 2002 und 2017 erfolgt, so beträgt die relative Änderung 0,00 Prozent.⁵⁹ Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden verzeichneten hingegen einen Anstieg von 23,3 Prozent: Im Jahr 2000 wurden noch 9,63 Mio. EUR eingenommen und im Jahr 2017 11,89 Mio. EUR.

⁵⁸ Gebühren und zweckgebundene Abgaben umfassen einmalige und regelmäßig anfallende Zahlungen von Bürgern für eine in Anspruch genommene öffentliche Leistung. Hierbei sollen die Einnahmen die angefallenen Kosten der Leistungserstellung decken.

⁵⁹ Auch hier weisen die Städte Dresden und Chemnitz für die Jahre 2000 und 2001 erheblich höhere Werte auf.

Abbildung 27: Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Euro je Einwohner, Kreisebene

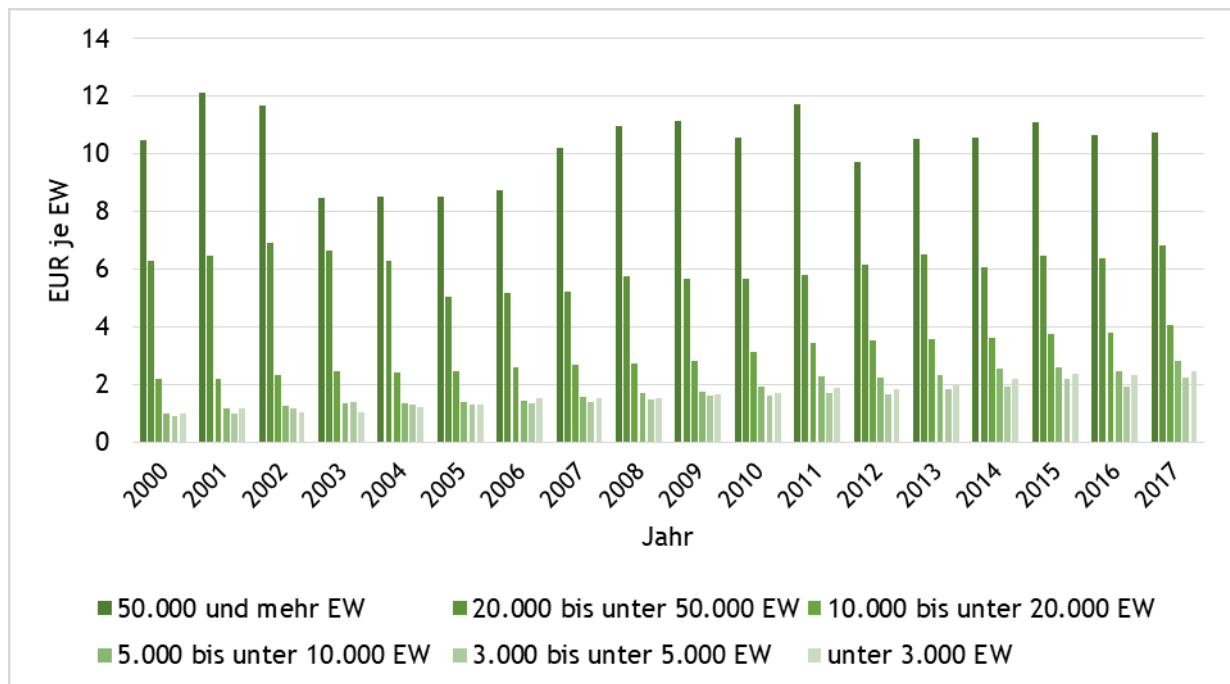


Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Abbildung 28 zeigt eine nach Einwohnergrößenklassen differenzierte Betrachtung des kreisangehörigen Raumes, wodurch zwei Aspekte auffallen: Erstens wird für die beiden größten Gemeindegrößenklassen eine kontinuierliche Einnahmenentwicklung deutlich, die in Teilen durch Volatilität gekennzeichnet ist.⁶⁰ Zweitens, die Einnahmenentwicklung in den kleineren kreisangehörigen Größenklassen zeigt hingegen einen kontinuierlichen Anstieg, welcher auf Grund des niedrigen Ausgangsniveaus zu Beginn des Beobachtungszeitraums als einnahmeseitigen Nachholeffekt der kleineren Größenklassen zu deuten ist.

⁶⁰ Die Volatilität kann nicht durch die Anzahl der Sterbefälle erklärt werden. Vermutlich können Änderungen in den kommunalen Gebührensatzungen oder eine Änderung der Bestattungsformen die Volatilität erklären.

Abbildung 28: Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Euro je Einwohner, kreisangehörige Städte und Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

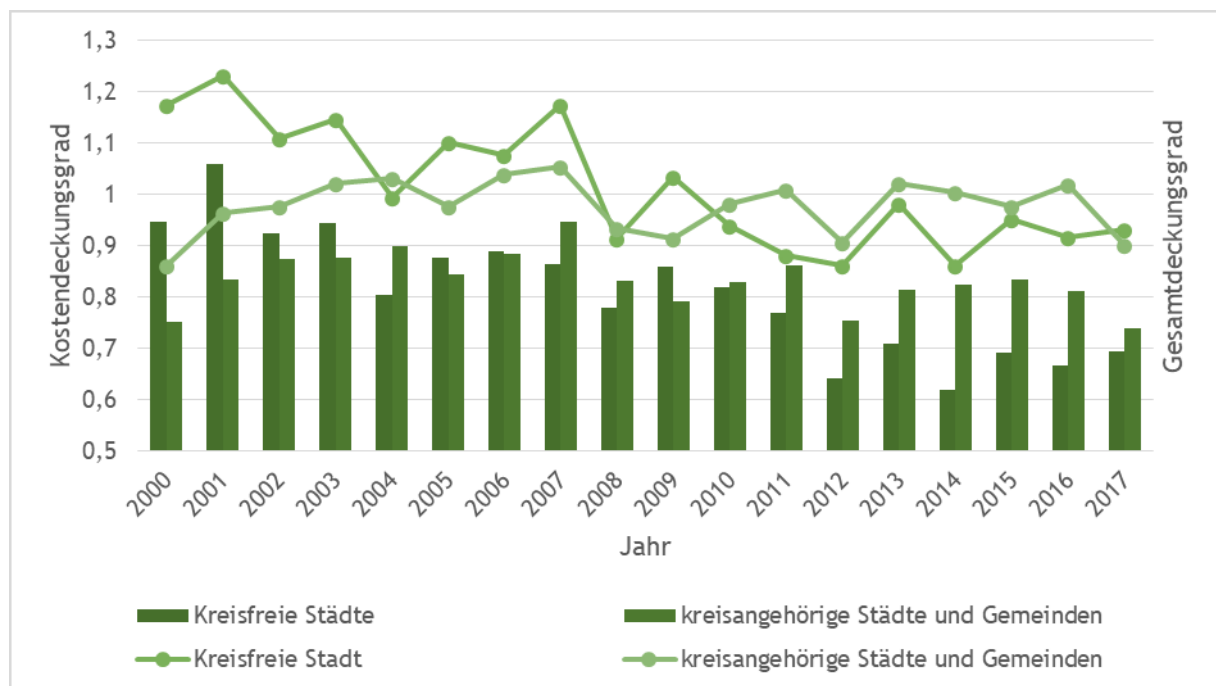
4.2.3 Kostendeckungsgrad

Die vorliegenden Daten lassen Schlussfolgerungen zum Kostendeckungsgrad zu. Der Kostendeckungsgrad ist der Anteil der Bereinigten Ausgaben, die durch Gebühren und zweckgebundene Abgaben gedeckt sind. Dabei entspricht ein Wert von eins einer vollständigen Kostendeckung. Ist ein höherer Wert zu verzeichnen, bedeutet dies mehr Einnahmen aus Gebühren und anderen zweckgebundenen Einnahmen im Vergleich zu den Bereinigten Ausgaben in der betrachteten Zeitperiode. In der Realität tritt jedoch häufiger der umgekehrte Fall ein, nämlich dass der Wert unter eins sinkt. In solchen Fällen kommt es zu einem aufgabenbezogenen Finanzierungsdefizit und die Ausgaben müssen durch weitere Einnahmen gedeckt werden, insbesondere aus gemeindlichen Steuereinnahmen. Im Vorliegend Fall sind dies Zuweisungen des Landes.

Wie aus Abbildung 29 ersichtlich wird, ist der Kostendeckungsgrad (Balken) der kreisfreien Städte im Verlauf der Jahre 2000 bis 2017 gesunken. Im Jahr 2000 betrug der Kostendeckungsgrad noch 0,94, wohingegen er im Jahr 2017 0,69 betrug – dies entspricht einer relativen Änderung von -26,67 Prozent. Auch der aufgabenbezogene Gesamtdeckungsgrad (Linie), welcher sich aus Verhältnis von Bereinigten Einnahmen zu Bereinigten Ausgaben bildet, ist für die kreisfreien Städte rückläufig. Der Kostendeckungsgrad (Balken) der kreisangehörigen Städte und Gemeinden folgt hingegen in den ersten Phasen der Betrachtung keiner klaren

Tendenz und erscheint erst seit den 2010er Jahren leicht rückläufig, sodass die relative Änderung von 0,75 im Jahr 2000 auf 0,74 etwa einem Rückgang von -0,02 Prozent entspricht. Der Gesamtdeckungsgrad (Linie) ist ebenfalls stabil und nimmt im Zeitverlauf häufig einen Wert von leicht unter eins an. Insgesamt lässt sich folglich ein Rückgang des Kostendeckungsgrades konstatieren, was aus finanzwissenschaftlicher Perspektive bedenklich ist, da die angefallenen Kosten der Leistungserstellung nicht ausreichend durch die originär von den Bürgern bereitgestellten Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben gedeckt werden.

Abbildung 29: Kostendeckungsgrad und Gesamtdeckungsgrad, Kreisebene



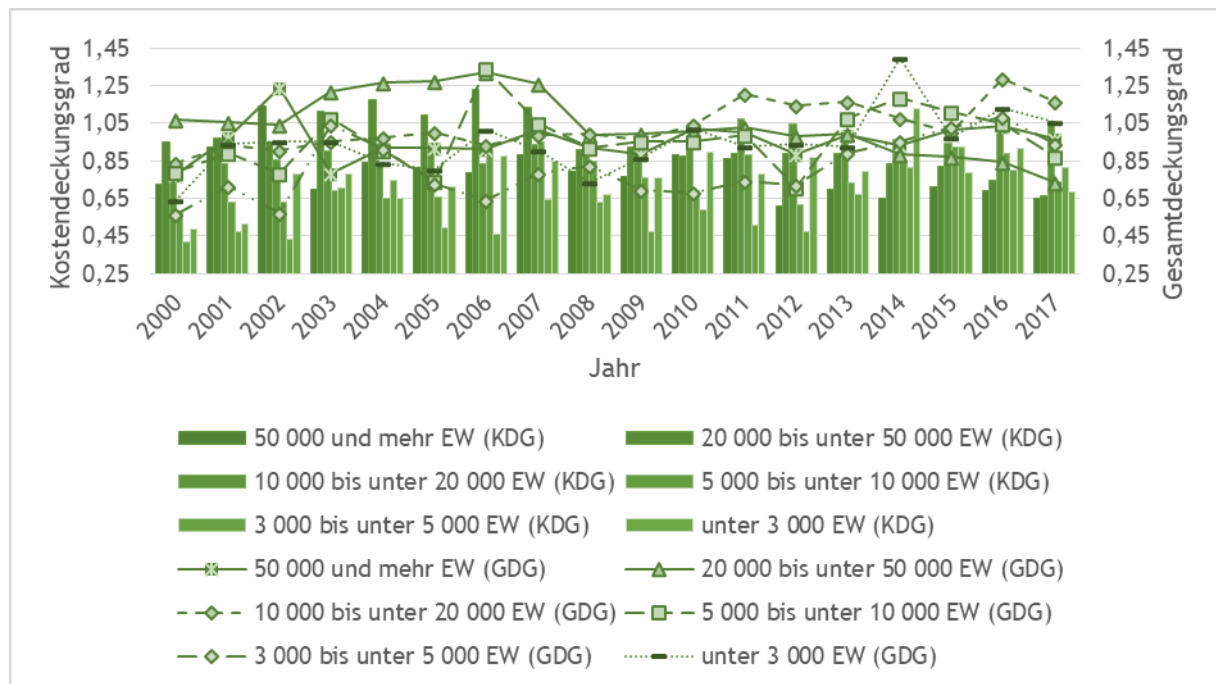
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Allerdings sind erhebliche Schwankungen innerhalb der Größenklassen im kreisangehörigen Raum zu verzeichnen, die in Abbildung 30 dargestellt sind.⁶¹ Dies überrascht insofern, als dass in diesem Zeitraum eine steigende Sterbefallentwicklung vorlag (siehe Abbildung 3 in 3.2). Allerdings ist die Verweildauer von Gräbern mit mindestens 20 Jahren anzunehmen, sodass auch länger zurückliegende Sterbefälle (siehe Abbildung 4) für die Betrachtung relevant sind. Folglich erscheinen die Einnahmen aus Gebühren sowie zweckgebundenen Abgaben als ein Hauptbestandteil, der allerdings nicht allein das Ausgabeverhalten determiniert, andernfalls müssten die Entwicklung des Kostendeckungsgrades mit der der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben übereinstimmen.

⁶¹ Die Darstellung in Abbildung 30 ist unübersichtlich. Ziel der Abbildung ist es nicht die einzelnen Entwicklung erfassen zu können, sondern vielmehr die allgemeinen Entwicklungen. Die Werte für den Kostendeckungsgrad sind als Balken, die für den Gesamtdeckungsgrad als Linien, abgetragen.

In der Entwicklung des Kostendeckungsgrades fallen eher die kleineren Gemeinden unter 20 000 Einwohner positiv auf, ihnen ist ein kontinuierlicher Anstieg des Kostendeckungsgrades gelungen. Die großen Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern tragen hingegen maßgeblich zum allgemeinen Rückgang des Kostendeckungsgrades bei.

Abbildung 30: Kostendeckungsgrad und Gesamtdeckungsgrad, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

4.3 Aufgabenbezogener Defizit

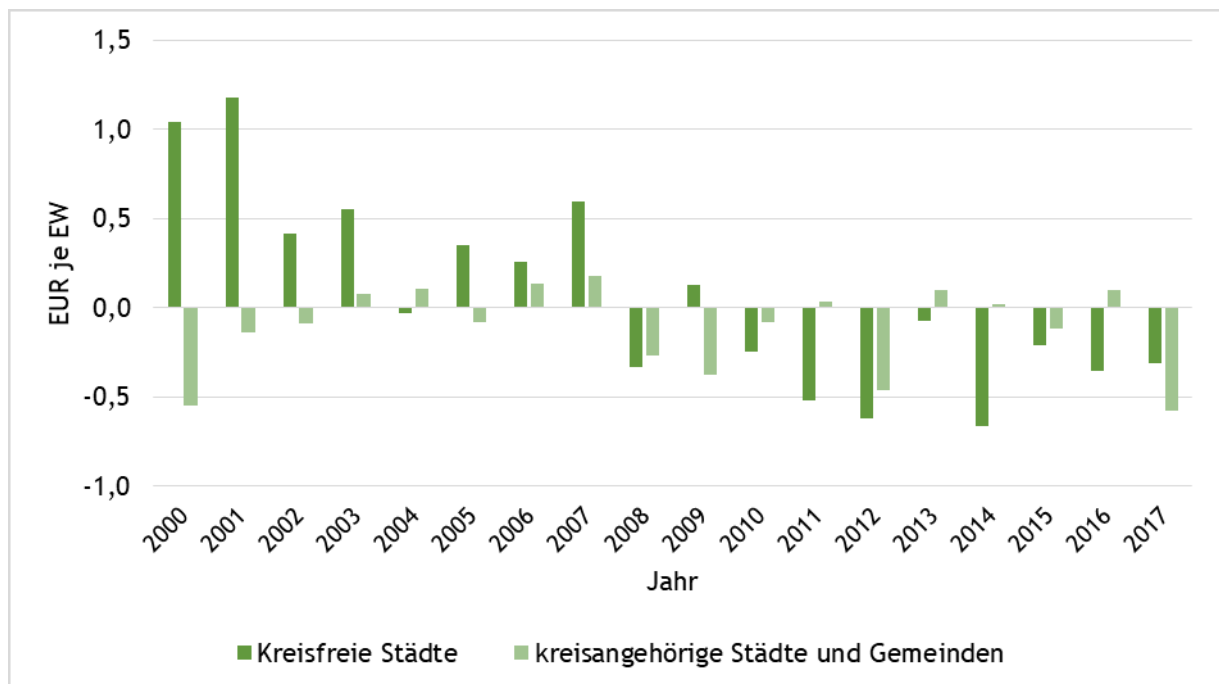
Abschließend gilt es, auf den aufgabenbezogenen Finanzierungssaldo⁶² einzugehen. Diese finanzstatistische Kennzahl ist deshalb von hoher Bedeutung, da sie entweder auf ein Defizit oder einen Überschuss im Aufgabenbereich verweist. Somit korrespondiert der Finanzierungssaldo mit dem Gesamtdeckungsgrad.

Aus Abbildung 31 wird ersichtlich, dass die drei kreisfreien Städte ihren positiven Finanzierungssaldo, welcher fast durchgehend in den 2000er Jahren bestand, nicht aufrecht halten konnten und seit den 2010er Jahren durchgehend einen negativen Finanzierungssaldo aufweisen. Ursächlich hierfür sind die stagnierenden Einnahmen, insbesondere der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebunden Abgaben. Darüber hinaus erfolgte nach einer kurzen Konsolidierungsphase von 2002 bis 2007 ein Anstieg der Ausgaben ab dem Jahr 2008. Zusammenfassend gilt es festzuhalten, dass die aufgabenbezogenen Negativsalden nur selten 0,5 EUR

⁶² Der Finanzierungssaldo bildet sich aus der Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge.

je Einwohner betragen und somit aus Sicht des Gesamthaushalts keine hohe Belastung darstellt.

Abbildung 31: Finanzierungssaldo, Kreisebene



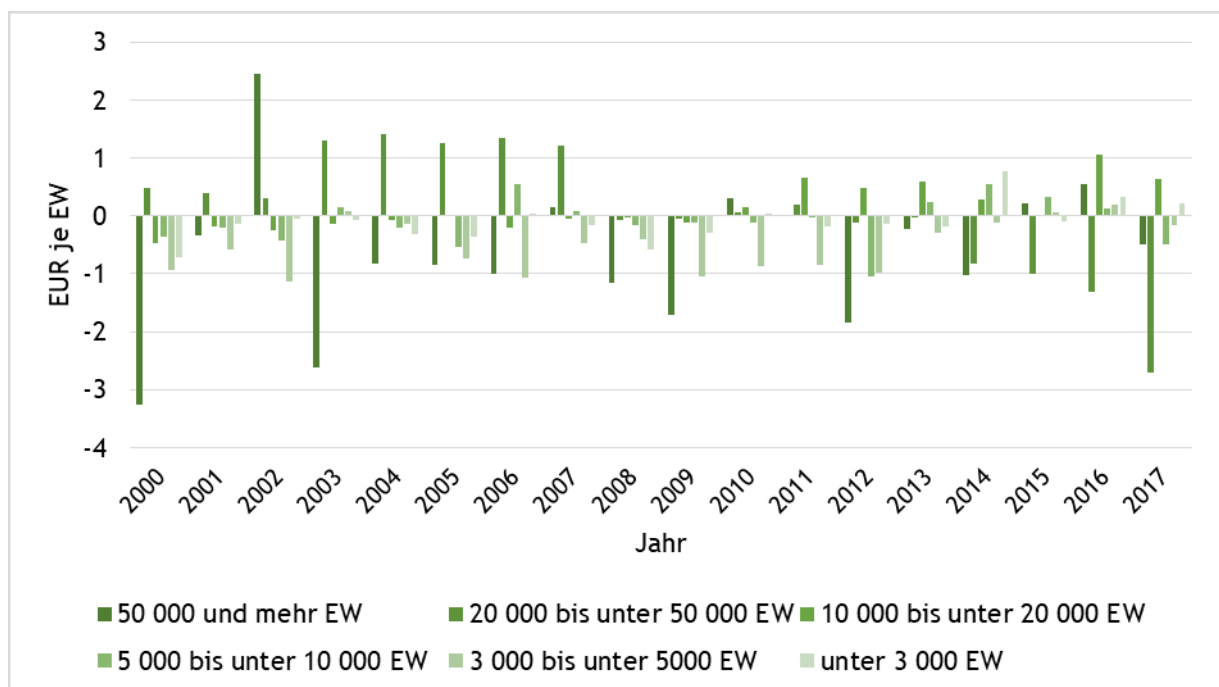
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Um eine adäquate Aussage zum Finanzierungssaldo für Städte und Gemeinden des kreisangehörigen Raums treffen zu können, gilt es, diesen differenziert nach Größenklassen zu betrachten (vgl. Abbildung 32). Auffällig ist, dass die Städte mit 50 000 und mehr Einwohnern - bis auf vier Jahre - fast durchgehend einen negativen Saldo aufweisen. Hierfür ursächlich sind Investitionsspitzen, die einen erheblichen Einfluss auf das aufgabenbezogene Finanzierungssaldo aufweisen. Die Größenklasse von 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern konnte, ähnlich wie die kreisfreien Städte, in der Phase von 2002 bis 2007 durch Konsolidierungen im Ausgabenbereich einen positiven Saldo erwirtschaften. Seit 2008 und mit Ausnahme der Jahre 2010 und 2011 ist der Saldo negativ. Kostentreiber sind hier der laufende Sachaufwand sowie ein deutlicher Anstieg der infrastrukturbezogenen Ausgaben, insbesondere der Sachinvestitionen.

Für die vier kleineren Größenklassen wirken die Werte des Finanzierungssaldos im Vergleich zu den anderen Gemeindegrößenklassen eher gering, wie aus Abbildung 32 ersichtlich ist. Allerdings muss hier hervorgehoben werden, dass das Ausgaben- und Einnahmenniveau geringer sind und somit bereits kleine Werte des Finanzierungssaldos hohe relative Be- bzw. Entlastungen für den kommunalen Haushalt bedeuten. Festzuhalten ist, dass die Kommunen von 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern sowie die von 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern einen ausgeglichenen Saldo aufweisen, somit decken die Einnahmen die Ausgaben. Beide

weisen in etwa 50 Prozent des betrachteten Zeitraums einen leicht positiven bzw. negativen Finanzierungssaldo auf, wobei dies häufig unter wechselnden Vorzeichen erfolgt. So ist es den Kommunen von 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern gelungen, eine Trendumkehr zu erreichen, mit der Folge, dass die in den 2000er Jahren mehrheitlich negativen Finanzierungssalden seit einigen Jahren in der Tendenz eher positiv verlaufen. Den Kommunen von 10 000 bis 20 000 Einwohnern ist dies nicht gelungen: Während die Werte in den Anfangsjahren positiv waren, sind sie seit einigen Jahren regelmäßig negativ. Die beiden kleinsten Größenklassen von 3 000 bis unter 5 000 Einwohnern sowie unter 3 000 Einwohner sind von fast durchgehend negativen Werten geprägt. Diesen Kommunen ist es folglich nicht gelungen, die anfallenden Kosten zu decken. Zwar sind die Einnahmen gestiegen, insbesondere im Bereich der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Einnahmen kam es zu einer Verdopplung, was sich auch in einer großen Steigerung des Kostendeckungsgrads ablesen lässt. Dennoch genügt dies nicht, um mit den Ausgabensteigerungen Schritt zu halten. Hierzu ist ergänzend festzuhalten, dass die Ausgaben insbesondere im laufenden Sachaufwand für beide Gemeindegrößenklassen erheblich angewachsen sind. Fraglich ist, ob das bereits gestiegene Ausgabenniveau dauerhaft aufrecht zu erhalten ist und hier nicht auch in Zukunft weitere Nachholeffekte anstehen, wie beispielsweise die steigenden Sachinvestitionen und infrastrukturbezogenen Ausgaben der letzten Jahre vermuten lassen.

Abbildung 32: Finanzierungssaldo, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

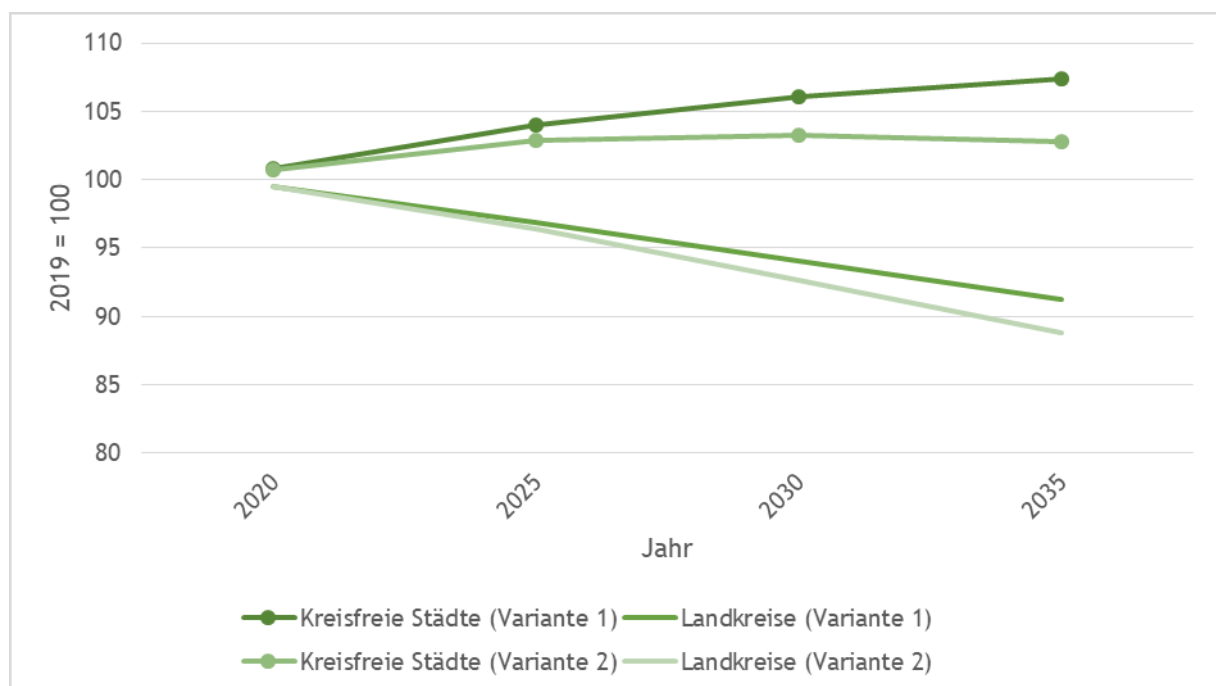
5 Absehbare Herausforderungen

Im Folgenden wird auf absehbare Herausforderungen für das gemeindliche Friedhofswesen eingegangen, indem auf Grundlage der bisherigen Kapitel als realistisch erachtete Szenarien diskutiert werden. Dies umfasst zunächst die Darstellung der prognostizierten demographischen Entwicklung, den daraus zu erwartenden Sterbefällen, möglichen Entwicklungen im Bereich der Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen, der weiteren Entwicklung der Bestattungskultur und der Belastungen für andere nichtgemeindliche Träger. Jede dieser möglichen Entwicklungen wird kurz dargestellt. Danach wird auf die Wirkung auf die gemeindlichen Haushalte eingegangen.

Zunächst wird die weitere demographische Entwicklung diskutiert. Dazu werden in Abbildung 33 die Ergebnisse der Siebten Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen, differenziert nach den drei kreisfreien Städten sowie den zehn Landkreisen, dargestellt. Die Bevölkerungsprognose umfasst Annahmen zur Fertilität, Mortalität sowie der Migration. Um unterschiedliche Verläufe besser in der Prognose berücksichtigen zu können, wurden eine optimistische Variante, im Weiteren als Variante 1 bezeichnet sowie eine pessimistische Variante, im Weiteren als Variante 2 bezeichnet, ermittelt.

Aus beiden Varianten ist erkennbar, dass die bisherige zweiteilige Entwicklung auch für die zukünftige Entwicklung erwartet wird. Die bereits seit Jahren bestehende divergierende demographische Entwicklung wird sich weiter fortzeichnen: Die drei kreisfreien Städte setzen ihr Wachstum fort und die Bevölkerung in den zehn Landkreisen wird weiter absinken.

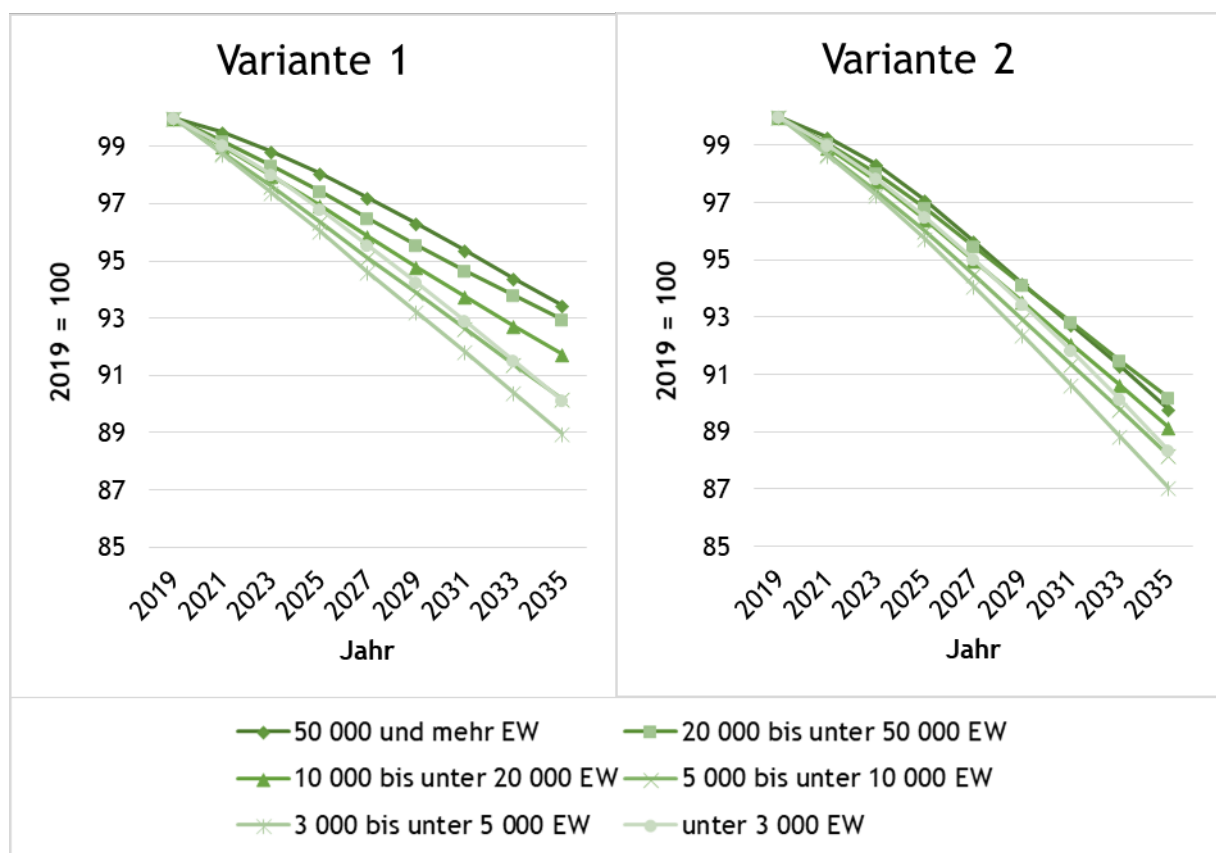
Abbildung 33: Siebte Regionalisierte Bevölkerungsprognose, Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Auch mit Blick auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist eine Fortzeichnung der bereits bestehenden Entwicklungen zu erkennen, wie aus Abbildung 34 ersichtlich ist. In der optimistischen Variante 1 fällt die Spreizung zwischen den Gemeindegrößenklassen stärker aus als in der pessimistischen Variante. Insbesondere die großen und kleineren Kleinstädte verzeichnen einen eher moderaten Rückgang von nur sieben Prozent, wohingegen die Gemeinden unter 3 000 Einwohner deutlich schneller schrumpfen werden. In der pessimistischen Variante 2 wird von einem noch stärkeren Bevölkerungsrückgang ausgegangen, der jede Gemeindegrößenklasse mit mehr als zehn Prozent Bevölkerungsrückgang bis 2035 prognostiziert.

Abbildung 34: Siebte Regionalisierte Bevölkerungsprognose, kreisangehöriger Raum



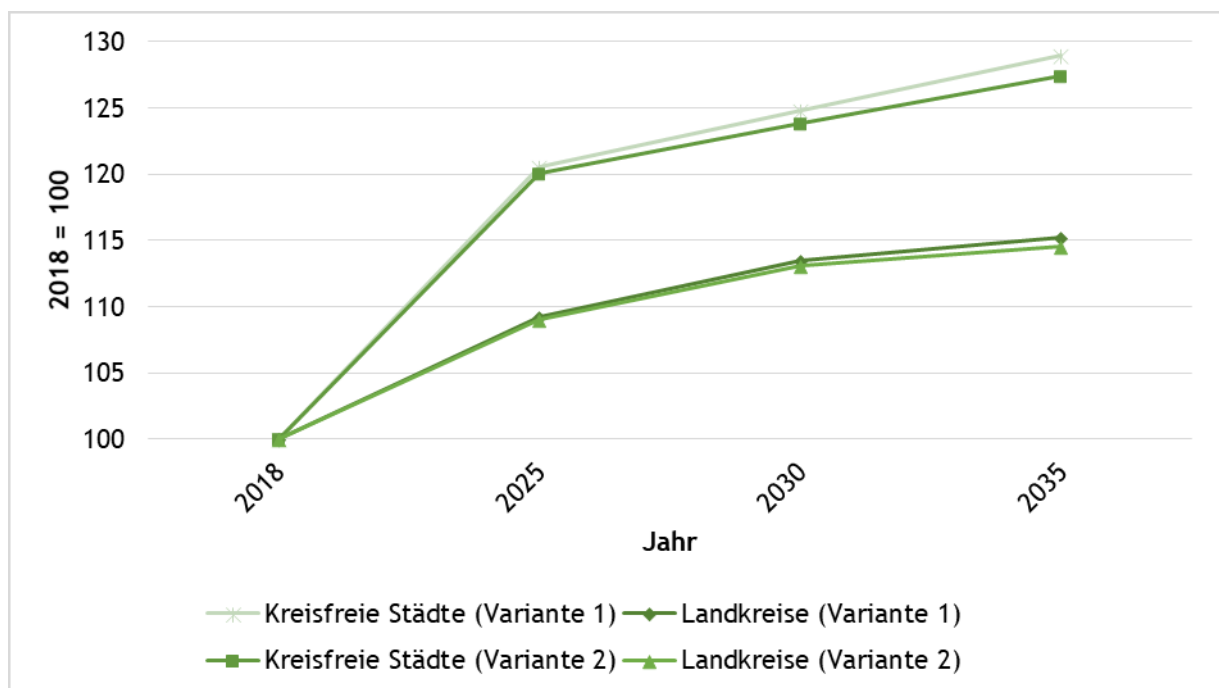
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Da das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen die einzelnen Komponenten der Bevölkerungsprognose, wie beispielsweise die Sterbefälle, nicht berichtet, können diese nicht im Detail dargestellt werden. Um dennoch eine Prognose für die Entwicklung der Sterbefälle erstellen zu können, wurden die Daten der Siebten Regionalisierten Bevölkerungsprognose mit den Sterbewahrscheinlichkeit nach der Sterbetafel 2017/ 2019 kombiniert.⁶³ In Abbildung

⁶³ Hierbei wurde die Sterbewahrscheinlichkeit der Neuen Länder, differenziert nach Geschlecht, verwendet.

35 sind die prognostizierten Sterbefälle nach Variante 1 und Variante 2 der Siebten Regionalisierten Bevölkerungsprognose indexiert mit dem Basisjahr 2018 für die Jahre 2025, 2030 und 2035 dargestellt. Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass mit einem weiteren Anstieg der Sterbefälle auszugehen ist. Die stärker prognostizierte Zunahme der Sterbefälle in den kreisfreien Städten beträgt von 2018 bis 2035 in etwa 27 Prozent (Variante 2) bzw. 29 Prozent (Variante 1). Die Prognose wird durch die prognostizierte Bevölkerungszunahme sowie den allgemein steigenden Altenquotienten getrieben. Hingegen fällt der zu erwartende Anstieg in den Landkreisen - trotz des als erheblich prognostizierten Bevölkerungsrückgangs - durch die weitere Zunahme des Altenquotienten positiv aus, sodass die prognostizierten Sterbefälle von 2018 bis 2035 um etwa 15 Prozent leicht wachsen werden.

Abbildung 35: Indexierte Prognose der Sterbefälle, Kreisebene

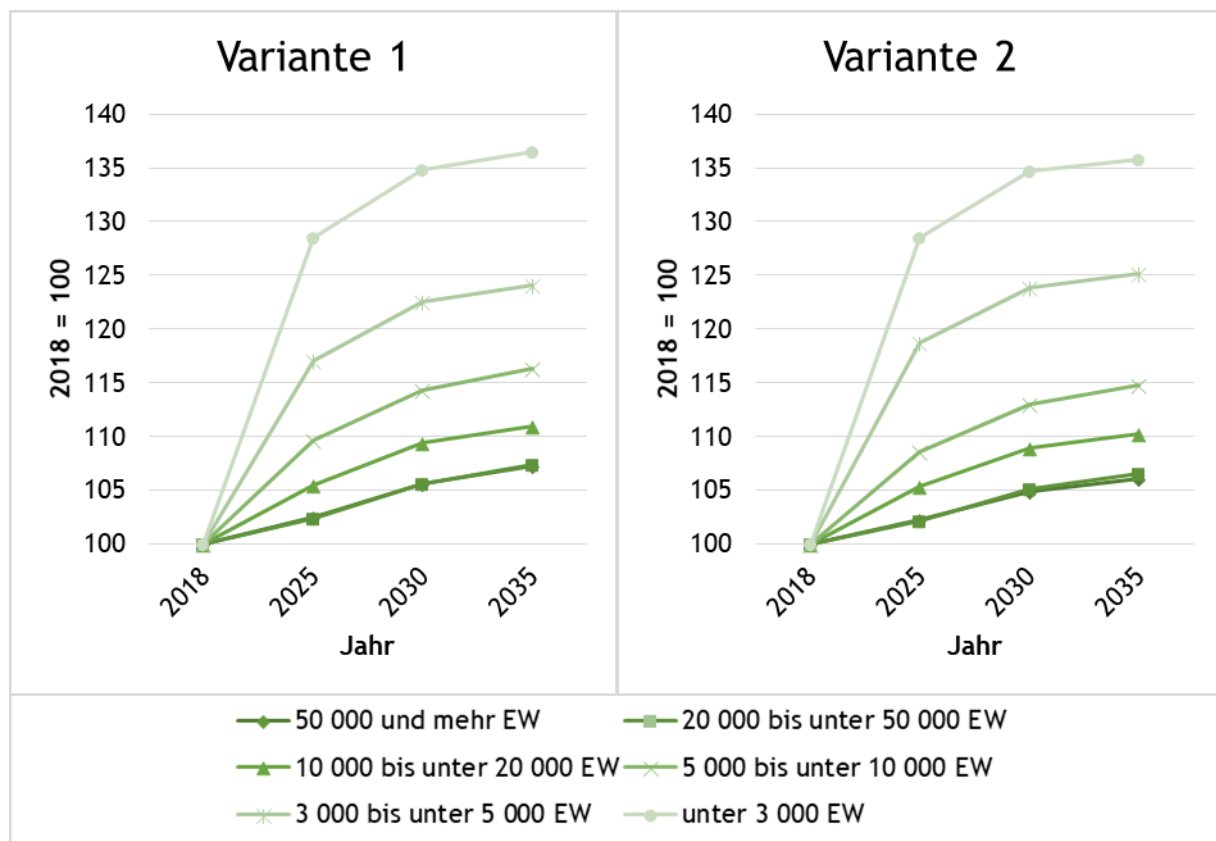


Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020); Bundesamt für Statistik (2020).

Allerdings ist die Prognose für die Sterbefälle, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, sehr heterogen, wie Abbildung 36 zeigt. Zwar ist zunächst in allen Gemeindegrößenklassen ein Anstieg der Sterbefälle zu erwarten, jedoch können insbesondere kleinere Gemeinden mit bis zu 5 000 Einwohnern einen deutlichen Anstiegen von 25 bis 35 Prozent von 2018 bis 2035 verzeichnen. Dies bedeutet, dass für das gemeindliche Friedhofswesen in den nächsten Jahren mit einer Zunahme des Bedarfs an Grabanlagen – über alle kreisangehörigen Größenklassen hinweg – auszugehen ist. Allerdings ist insbesondere für die Städte mit 20 000 und mehr Einwohnern nur von einem moderaten Anstieg der Sterbefälle von 2018 bis 2035 auszugehen.

Im Weiteren wird deutlich, dass der zu erwartende Anstieg der Sterbefälle in allen Einwohnergrößenklassen, auch in den kreisfreien Städten, nicht zu einem Niveau führen wird, wie es in den 1980er war.⁶⁴ Bei einem anhaltenden Bevölkerungsrückgang, wie er insbesondere in den peripheren ländlichen Regionen des Freistaats Sachsen zu erwarten ist, werden auch die Sterbefälle in einigen Jahrzehnten deutlich abnehmen.

Abbildung 36: Indexierte Prognose der Sterbefälle, kreisangehöriger Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020); Bundesamt für Statistik (2020).

Im Rahmen der absehbaren Herausforderungen gilt es, auch auf die finanziellen Aspekte stärker einzugehen. Wie bereits ersichtlich wurde, gelang es in den letzten Jahren nur selten, die Bereinigten Ausgaben vollständig durch Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben zu decken, sodass eine vollständige Kostendeckung kaum erreicht wurde. Ob es für alle Kommunen möglich ist, die Gebühren weiter zu erhöhen, um den Kostendeckungsgrad zu steigern, erscheint fraglich. Eine deutliche Ausgabenreduktion ist als unrealistisch zu sehen, da das gemeindliche Friedhofswesen hohen Restriktionen, wie beispielsweise einer Mindestruhezeit von 20 Jahren, unterliegt. Somit sind viele Ausgaben weder in der Höhe

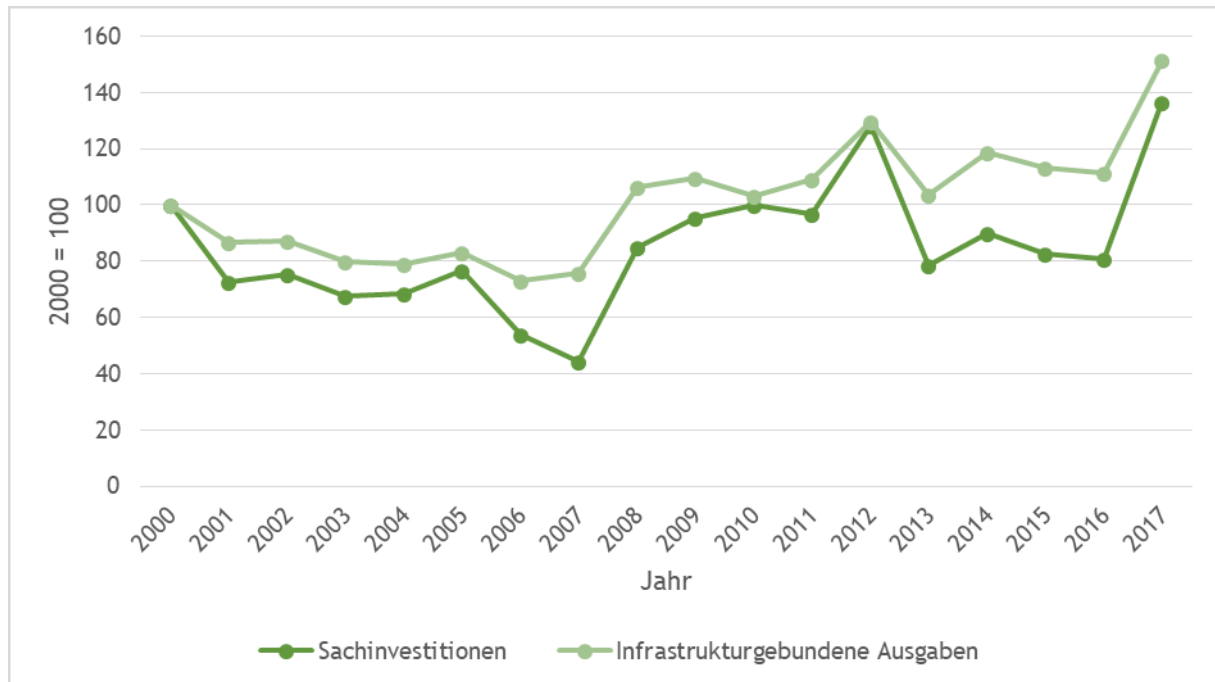
⁶⁴ Die auf Grundlage der Variante 1 (Variante 2) prognostizierten Sterbefälle für das Jahr 2035 entsprechen landesweit einem Rückgang von -21,6 Prozent (-21,8 Prozent) zu dem Jahr 1980.

noch zeitlich – bis auf die Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen – disponibel. Folglich sollte ein weiter absehbar sinkender aufgabenbezogener Kostendeckungsgrad nicht hin-
genommen werden. Vielmehr gilt es bei absehbar steigenden Sterbefällen den Kostendeckungsgrad je Sterbefall mindestens zu stabilisieren.

Inwiefern weitere Ausgabensteigerungen denkbar erscheinen wird nun anhand von zwei potenziellen Beispielen dargestellt. Mit Blick auf die Ausgaben nach Jahresrechnungsstatistik erscheint es als realistisch, in den nächsten Jahren höhere notwendigen Investitionen sowie Instandhaltungsmaßnahmen anzunehmen. So wurde durch die Betrachtung der Sachinvestitionen sowie der infrastrukturbezogenen Ausgaben (vgl. 4.1.1.3 und 4.1.2.1) deutlich, dass die kreisangehörigen Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern im Zeitraum von 2000 bis 2017 ihre Ausgaben für Sachinvestitionen kontinuierlich steigerten. Hingegen tätigten die kreisfreien Städte als auch die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden scheinbar keine nachhaltigen Instandhaltungen und Investitionen in den letzten Jahren. Somit stagnierten landesweit die Ausgaben für Sachinvestitionen und infrastrukturgebundene Ausgaben, wie aus Abbildung 37 ersichtlich ist. Als zukünftiges Szenario kann als realistisch betrachtet werden, dass die Ausgaben in diesem Bereich in den nächsten Jahren zunehmen werden. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt die Einführung der Doppik, wodurch zunehmend der Vermögenserhalt für die Haushaltserstellung relevant ist.⁶⁵

⁶⁵ Siehe dazu Diesener/ Hesse (2017) sowie Sydow/ Hesse (2020).

Abbildung 37: Indexierte Entwicklung der Sachinvestitionen und infrastrukturegebundenen Ausgaben seit 2000



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2020).

Eine weitere mögliche fiskalische Mehrbelastung besteht in der heutigen Verteilung der Trägerschaft der Friedhöfe, die im Weiteren erläutert wird. So ist das Bestattungswesen zwar eine kommunale Pflichtaufgabe, allerdings befindet sich die Mehrheit der Friedhöfe in Sachsen in kirchlicher Trägerschaft, die insbesondere die Fläche abdecken und bisher dafür Sorge tragen, dass in vielen ländlichen Landesteilen in fast jedem Ortsteil ein Friedhof besteht. Wie in der vorliegenden KOMKIS Analyse dargestellt ist, wird auf Grund der bisherigen sowie der prognostizierten demographischen Entwicklung eine zunehmende finanzielle Belastung auch für nichtgemeindliche Träger zu erwarten sein. Daher sind für die kommunalen Haushalte insbesondere der kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden, welche im bisherigen Vergleich durch geringe Ausgabenniveaus gekennzeichnet sind, weitere Belastungen als mögliches Szenario denkbar. Hierbei kann es erstens zu steigenden Zuschüssen an die kirchlichen Träger kommen, zweitens zur Übernahme von Aufgaben zur Unterhaltung der Friedhöfe durch die Kommunen und drittens kann eine komplette Übernahme der Trägerschaft durch die Kommunen erfolgen. Alle drei denkbaren Folgen dieses Szenarios führen zu dauerhaften Mehrbelastungen für die kommunalen Haushalte, wenn die zusätzlichen Ausgaben nicht durch weitere Einnahmen (insbesondere kostendeckende Gebühren) gedeckt werden können.

Abschließend wird auf die künftige Entwicklung der Bestattungsform eingegangen. Diesbezüglich erscheint es denkbar, dass sich der Trend hin zu Urnenbestattungen weiter fortsetzen

wird. Infolgedessen können einerseits die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebunden Einnahmen weiter sinken, da die Einnahmen aus Erdbestattungen in der Regel deutlich höher sind als bei Urnenbestattungen. Andererseits führen Urnenbestattungen zu einer geringeren Flächeninanspruchnahme der Friedhofsfläche, wodurch mehr Fläche, in der Regel Rasenfläche, durch den Träger bewirtschaftet werden muss, wodurch die Fixkosten ansteigen. Allerdings erscheint dieses Szenario als geringe Mehrbelastung für die kommunalen Haushalte: Sachsen nimmt im Ländervergleich bereits eine Spitzenposition im Anteil an Urnengräbern an den gesamten Bestattungen ein, daher scheint hier keine starke zusätzliche Einnahmevereinbuße aus Sicht der kommunalen Haushalte zu bestehen.

Somit kann zusammenfassend von einer künftig weiter steigenden Belastung für die sächsischen Städte und Gemeinden ausgegangen werden, die wohl insbesondere die kleineren Gemeindegrößenklassen des kreisangehörigen Raums treffen wird, welche stärker vom demographischen Wandel betroffen sind und bisher stark durch einen hohen Anteil an kirchlich getragene Friedhöfe gekennzeichnet sind.

6 Fazit

Die vorliegende KOMKIS Analyse gibt einen Einblick in die aktuellen Themen des gemeindlichen Friedhofswesens im Freistaat Sachsen. Die zunächst erfolgte rechtliche Verortung ließ deutlich werden, dass das gemeindliche Bestattungswesen eine bedingte Pflichtaufgabe darstellt. Zudem wurden die gemeindlichen Ausgaben nach Aufgaben sowie mögliche Einnahmen strukturiert. So umfasst die Aufgabenerfüllung vier Bereiche: (1) das Anlegen und Unterhalten eigener Friedhöfe, (2) die Beteiligung der Kommunen am Kostenaufwand kirchlicher Friedhofsträger, (3) die Kostenbeteiligung bei verwaisten jüdischen Friedhöfen und bei der Erhaltung und Pflege der Grabstätten von Opfern des Krieges und der Gewaltherrschaft sowie (4) die Ausgaben für Sozialbestattungen und die ordnungsbehördlich angeordneten Bestattungen.

In einem weiteren Schritt wurden relevante Entwicklungen, bestehend aus der demographischen Entwicklung sowie soziokulturell bedingten Änderungen im Bestattungswesen, die auf den Betrieb von gemeindlichen Friedhöfen einwirken, dargestellt. Hierbei kann zwar ein stetiger Rückgang der Bevölkerung aufgezeigt werden, dieser spiegelt sich in der Entwicklung der Sterbefälle aber nur in Teilen wider, da im gewählten Beobachtungszeitraum der Altenquotient und die damit einhergehende höhere Mortalität kurzfristig die Sterbefälle seit Mitte der 2000er Jahre stabilisiert. Hingegen konnte deutlich gemacht werden inwieweit historisch bedingte Pfadabhängigkeiten in Bezug auf Trägerschaft der Friedhöfe sowie die Wahl der Bestattungsform auch heute noch relevant sind.

Darauf aufbauend erfolgte die Darstellung und Diskussion der öffentlichen Finanzen im gemeindlichen Bestattungswesen. Hierbei wurde insbesondere deutlich, dass im kreisangehörigen Raum die bereinigten Ausgaben kontinuierlich anstiegen und landesweit die Sachinvestitionen und die infrastrukturgebundenen Ausgaben in substantiellem Umfang stagnieren. Hierdurch wird ein Stau an notwendigen Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen vermutet – der sich beispielsweise in maroden Mauern, sanierungsbedürftigen Trauerhallen oder schlecht gepflegten Grünflächen und Wegen zeigt –, den es in den nächsten Jahren abzubauen gilt. Zudem wurde gezeigt, dass der aufgabenbezogene Kostendeckungsgrad, welcher den Anteil an Einnahmen aus Gebühren und anderen zweckgebundenen Abgaben zur Deckung der bereinigten Ausgaben abbildet, rückläufig ist. Dies erscheint aus Sicht der öffentlichen Finanzen bedenklich.

Abschließend erfolgte eine Projizierung der aktuellen Entwicklungen auf künftige Entwicklung mittels Szenarien. Hierdurch war es möglich auf absehbare Herausforderungen einzugehen. Neben der Fortsetzung des demographischen Wandels, einer sich möglicherweise ver-

festigenden Einnahmenschwäche aus Gebühren und anderen zweckgebundenen Abgaben sowie absehbar steigenden Ausgaben für Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen gilt es, die Belastungen nichtgemeindlicher Träger zu beachten, die zu erheblichen Mehrbelastungen für die städtischen und gemeindlichen Haushalte in den nächsten Jahren führen können. Diese zusätzliche Belastung kann insbesondere eher kleinere Kommunen in peripheren ländlichen Räumen überproportional erfassen. Allerdings ließen sich diese Kommunen durch sehr moderate Ausgaben je Einwohner charakterisieren. Somit ist zu vermuten, dass die zunehmenden Ausgaben für die sächsischen Städte und Gemeinden zu einem allgemeinen Niveauanstieg der Ausgaben führen werden und zugleich zu einer Harmonisierung der Ausgaben, wobei langfristig insbesondere den Kommunen mit einem hohen Friedhofsflächenanteil je Sterbefall dauerhaft höhere Ausgaben bevorstehen werden.

Literaturverzeichnis

- Akyel, Dominic (2013): Die Ökonomisierung der Pietät. Der Wandel des Bestattungsmarkts in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Bähr, Jürgen/ Jentsch, Christoph/ Kuls, Wolfgang (1992): Bevölkerungsgeographie, Lehrbuch der Allgemeinen Geographie, Band 9, Berlin (u. a.).
- Deutscher Städtetag (2006): Sicherung der Zukunft von kommunalen Friedhöfen, Positionspapier des Deutschen Städtetags, Berlin (u. a.).
- Diesener, Christoph / Hesse, Mario (2017): Die Umsetzung der Doppik in Sachsen - Schwere Geburt, KOMKIS Report, Nr. 04, Leipzig.
- Faßbender, Kurt/ König, Edgar/ Mussal, Peter (2018): Sächsisches Kommunalrecht, Stuttgart (u. a.).
- Fischer, Norbert (1996): Vom Gottesacker zum Krematorium. Eine Sozialgeschichte der Friedhöfe in Deutschland seit dem 18. Jh., Kulturstudien, Sonderband 17, Köln.
- Lenk, Thomas/ Hesse, Mario/ Kilian, Maïke/ Rottmann, Oliver/ Starke, Tim (2016): Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.
- Moser, Peter/ Breutse Jürgen (Hrsg.) (2000): Ostdeutsche Stadt-Umland-Regionen unter Suburbanisierungsdruck, Bericht zum Workshop am 4.11.1999 im UFZ, Nr. 14/ 2000, Leipzig.
- Sydow, Julia / Hesse, Mario (2020): Kommunale Infrastrukturbedarfe - Zwischen Doppik, VGR und Befragungsergebnissen, KOMKIS Analyse, Nr. 14, Leipzig.
- Thiem, Frank (2013): der gegenwärtige Wandel der deutschen Bestattungskultur als Widerspiegelung gesellschaftlicher Entwicklungstrends, Mannheim.

Internetquellenverzeichnis

- Aeternitas e.V. (2020): Kostenüberblick - Friedhof, in: <https://www.aeternitas.de/inhalt/kosten_und_vorsorge/themen/kostenueberblick/friedhof>, 09.12.2020.
- Evangelisch-Lutherisches Landeskirchenamt Sachsens (2020): Kirchliche Friedhöfe, in: <<https://www.evks.de/wir/kirche-und-kultur/kirchliche-friedhoefer/>>, 15.12.2020.
- Gütegemeinschaft Feuerbestattungsanlagen e.V. (2016): Das Verhältnis von Sarg- und Urnenbestattungen in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2015, in: <https://fowid.de/sites/default/files/download/2016-10-05-gfb-umfrageergebnisse_2016.pdf>, 15.12.2020.
- Gütegemeinschaft Feuerbestattungsanlagen e.V. (2020): Das Verhältnis von Sarg- und Urnenbestattungen in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2015, in: <http://www.feuerbestattungsanlagen-ral.de/GFB-umfrageergebnisse_2020.pdf>, 15.12.2020.

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Analyse

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

